

**Meri Lintuvuori**

**Perusopetuksen oppimisen ja koulunkäynnin tuen  
järjestelmän kehitys tilastojen ja normien kuvaamana**

Esitetään Helsingin yliopiston kasvatustieteellisen tiedekunnan suostumuksella julkisesti tarkastettavaksi Helsingin yliopiston Athena-talon salissa 302, Siltavuorenpenger 3 A, perjantaina 23. elokuuta 2019 klo 12

Helsinki 2019

**Esitarkastajat**

Emeritusprofessori Kari Ruoho, UAA Addis Ababa University

Dosentti Kristiina Lappalainen, Itä-Suomen yliopisto

**Kustos**

Professori Markku Jahnukainen, Helsingin yliopisto

**Ohjaaja**

Professori Markku Jahnukainen, Helsingin yliopisto

Emeritusprofessori Jarkko Hautamäki, Helsingin yliopisto

Tilastopäällikkö Riikka Rautanen, Tilastokeskus

**Vastaväittäjä**

Dosentti Matti Kuorelahti, Itä-Suomen yliopisto

**Kannen kuva**

Esko Lindgren

Yliopistopaino Unigrafia, Helsinki

ISBN 978-951-51-5326-5 (nid.)

ISBN 978-951-51-5327-2 (pdf)

**Meri Lintuvuori**

## **Development of learning and schooling support system in Finnish basic education according to official statistics and norms**

---

### **Abstract**

The fundamental idea of the Finnish education system is that everyone has the right to basic education. According to the Basic Education Act, pupils are entitled to sufficient support for learning and schooling whenever the need arises. The Finnish 'Education for All' reform was completed in the late 1990s when the responsibility for the education of children with the most severe intellectual disabilities and children in reformatory school was moved to the education system. Equality and justice have been the cornerstones of basic education from the beginning of the comprehensive school in the 1970s. One of the aims of education is “to secure adequate equity in education throughout the country”.

The purpose of this study was to investigate the learning and schooling support system in Finnish basic education as well as the municipal level differences in the provision of this support. The study had two main aims. The first was to analyse the support system and its development, and the second was to analyse the official statistics on special education.

This thesis consists of three sub-studies. Study I describes the current support system and the related statistics at the national level. Study II analyses the regional and municipal level differences in learning and schooling support. Study III analyses the evolution of the support system from the late 1970s to the present.

The data used in this dissertation were mainly secondary data. The main data consisted of time series compiled by Statistics Finland in 1979–2016. In addition, the basic education legislation was used as the basis for analyses and descriptions. Further, three empirical data sets were used to analyse the system: principal survey data (N = 1 113) and two pupil level data sets collected in 2012 (N = 8 875) (Hautamäki et al. 2013) and 2014 (N = 11 601) (Hotulainen et al. 2016). These data and methods were used in order to understand and describe the phenomenon formulated in the research tasks. Document analysis that utilises both quantitative (official statistics) and qualitative (legislation, educational policy documents, previous studies) data is typical of research conducted in the framework of educational policy and comparative education.

The results showed that the provision of learning and schooling support differed between the municipalities, as the realisation of support provisions are based on local support system traditions developed over time.

Firstly, according to the results, the municipalities varied in terms of how and where they organised their support. The shares of pupils with an individualised curriculum also differed. From the equality perspective, the provision of support varied considerably and for this reason, I propose that it needs further analysis.

Secondly, from the normative perspective, intensified support (Tier 2) ought to be provided along with mainstream education using flexible teaching arrangements. Thus, the placement of students in Tier 2 is not recorded in statistics. Survey data indicated that in some schools students receiving intensified support studied in small group settings, in which they were all either Tier 2 or Tier 2 and 3 students. These arrangements should be further examined because, in contrast to the decision regarding special support (Tier 3), the decision regarding intensified support (Tier 2) is not made in accordance with the Administrative Procedure Act.

Thirdly, the findings suggest that the variation between municipalities in the shares of pupils with an individualised curriculum is so great that, in terms of equality and equity, the need to regulate this individualisation should be further examined.

The findings of this study indicate that the official statistics on special education are important as a dataset that describes the support system. However, statistical time series have some limitations as they do not, for example, cover the whole support system. In the future, the official statistics on special education will utilise the KOSKI register as a source of information and according to the results, it is important that these official statistics are compiled with at least the same accuracy as today.

---

*Keywords:* learning and schooling support, special education system, official statistics, regional equality, equity

**Meri Lintuvuori**

## **Perusopetuksen oppimisen ja koulunkäynnin tuen järjestelmän kehitys tilastojen ja normien kuvaamana**

---

### **Tiivistelmä**

Suomalaisen koulujärjestelmän lähtökohta on, että kaikilla oppilailla on oikeus perusopetukseen. Oppilaalla on myös oikeus riittävään oppimisen ja koulunkäynnin tukeen heti tuen tarpeen ilmetessä. Tukijärjestelmän toimintamallien avulla koko ikäluokka on saatettu yhteisen perusopetusjärjestelmän piiriin 1990-luvun lopulla, kun myös vaikeimmin kehitysvammaisten opetus ja koulukodeissa annettava opetus siirrettiin opetustoimen piiriin. Tasa-arvo ja oikeudenmukaisuus ovatkin olleet perusopetuksen kantavia tavoitteita peruskoulun syntyajoista asti. Opetuksen yhtenä tavoitteena on turvata riittävä yhdenvertaisuus koulutuksessa koko maan alueella.

Tässä työssä tutkitaan oppimisen ja koulunkäynnin tuen järjestelmää, tuen tarjontaa ja siihen liittyviä alueellisia eroja. Tutkimuksessa on kaksi päälinjaa ja tukijärjestelmän lisäksi tutkitaan tukijärjestelmää kuvaavia erityisopetustilastoja koulujärjestelmän kuvailun ja vertailun näkökulmasta.

Väitöskirja perustuu kolmeen osatutkimukseen, joista ensimmäinen kohdistui valtakunnalliseen tilanteeseen, toinen alueellisiin eroihin tuen tarjonnassa ja kolmannessa oppimisen ja koulunkäynnin tuen taustoja tarkasteltiin erityisopetusjärjestelmän määrällisen kehityksen näkökulmasta.

Tutkimusaineisto koostui tilasto- ja dokumenttiaineistoista sekä täydentävistä tutkimusaineistoista. Pääaineistoina toimivat erityisopetustilastot metatietoineen (1979–2016) sekä perusopetuksen tukijärjestelmää säätelevät normit, joiden puitteissa kunnat ja koulut järjestävät oppimisen ja koulunkäynnin tukea. Täydentäviä tutkimusaineistoja olivat rehtoreilta kerätty kyselyaineisto (N = 1 113) ja oppilas-kohtaiset aineistot valtakunnallisena yhdeksänsiltä luokilta vuodelta 2012 (N = 8 875) (Hautamäki ym. 2013) sekä metropolialueelta vuodelta 2014 (N = 11 601) (Hotulainen ym. 2016). Tutkimuksessa on pyritty tutkimustehtävien rajaamaan ilmiön mahdollisimman tarkkaan kuvaukseen ja tulkintaan. Kyse on koulutuspoliittiselle ja vertailevalle kasvatustieteen tutkimukselle tyypillisestä dokumenttianalyysistä, jossa hyödynnetään sekä määrällistä (tilastot) että laadullista (säädokset, koulutuspoliittiset dokumentit, aiemmat tutkimukset) aineistoa.

Tutkimuksen tulokset osoittivat, että tuen tarjonnassa on eroja kuntien ja alueiden välillä, kuten oli myös aiemman erityisopetusjärjestelmän aikana. Kunnat tarjoavat opetusta ja tukea eri tavoin paikallisten, jo historiallisesti erilaisiksi muotoutuneiden tukijärjestelmiensä puitteissa.

Tutkimuksen tulosten valossa voidaan ensinnäkin todeta, että oppilaiden tasa-arvoisen ja yhdenvertaisen kohtelun kannalta tuen tarjonnan alueellisia eroja sekä erityisen tuen toteutuspaikkojen vaihtelua ja oppimäärien yksilöllistämistä tulisi tutkia tarkemmin.

Toiseksi havaittiin, että opetuksen toteutuspaikoista pitkälti normeihin perustuva tilastoaineisto jättää tarkastelun ulkopuolelle tehostetun tuen toteutuspaikat. Rehtorikyselyaineisto kuitenkin osoitti, että on syntynyt myös erillisiä kokoaikaisia tehostetun tuen ryhmiä samoin kuin yhdistettyjä tehostetun ja erityisen tuen ryhmiä. Käytäntöjä olisikin tarpeen selvittää tarkemmin, sillä tällaisenaan tehostetussa tuessa muun opetuksen ulkopuolelle sijoitetut opetuspaikkaratkaisut eivät kuulu hallinnollisen päätöksenteon piiriin toisin kuin erityisessä tuessa.

Kolmanneksi esitetään, että oppimäärien yksilöllistämisen vaihtelu kuntien välillä oli niin suurta, että oppilaiden yhdenvertaisen ja tasa-arvoisen kohtelun näkökulmasta tulisi sen tarkempaa säätelyä normiohjauksessa edelleen selvittää, jotta turhat oppimäärien yksilöllistämiset voitaisiin välttää.

Tulosten pohjalta voidaan todeta, että tukijärjestelmää kuvaava tilastoaineisto on merkittävä ja käyttökelpoinen kokonaisuaineisto. Se kuvaa ominaispiirteidensä rajoissa oppimisen ja koulunkäynnin tuen järjestelmää tuottaen vuosittaista suhdannetietoa ilmiöstä. Siirryttäessä perusopetuksen rekisteripohjaiseen seurantaan KOSKI-palvelun myötä on toivottavaa, että tilastointi säilyy vähintäänkin nykyisessä laajuudessaan.

---

*Avainsanat:* oppimisen ja koulunkäynnin tuki, erityisopetusjärjestelmä, viralliset tilastot, alueellinen tasa-arvo, yhdenvertaisuus

# Kiitokset

Väitöskirjan kanteen painetaan vain yksi nimi, mutta sen valmistumiseen ja sisältöön vaikuttavat useat henkilöt. On tullut aika kiittää teitä. Olen kiitollinen, että olen saanut työskennellä niin monen inspiroivan ihmisen kanssa näiden vuosien aikana. Mielenkiintoiset pohdinnat ja keskustelut ovat kietoutuneet osaltaan myös osaksi tätä väitöskirjaa. Väitöskirjaprosessin ohessa olen saanut osallistua useisiin tutkimushankkeisiin, jotka ovat avartaneet näkemyksiäni koulutuksen kentästä ja siihen liittyvistä kysymyksistä.

Ensimmäiseksi haluan kiittää ohjaajiani Markku Jahnukaista, Jarkko Hautamäkeä ja Riikka Rautasta. Asiantuntijuutenne, kanssanne käydyt keskustelut ja teiltä saamani rakentavat kommentit ovat olleet ensiarvoisen tärkeässä asemassa tämän työn kannalta. Markun tutkimukset ja tietämys erityisopetusjärjestelmästä ja järjestelmän vertailevasta tutkimuksesta ovat luoneet kehystä myös omalle tutkimukselleni. Haluan kiittää myös nopeasta reagoinnista kaikenlaisiin kysymyksiin matkan varrella. Jarkon vertaansa vailla oleva tietous ja pitkä kokemus erityisopetuksesta, oppimisesta ja koulujärjestelmistä ovat viitoittaneet niin tämän väitöstutkimuksen kuin useiden muidenkin Koulutuksen arviointikeskuksessa yhdessä tekemiemme tutkimusten kulkua. Kanssasi käydyt keskustelut tuovat usein mukanaan myös jotain uutta ja yllättävääkin. Tilastopääällikkönä Riikan tilastoinnin tuntemus ja eritoten pitkä kokemus erityisopetustilastointien parissa ovat tukeneet tätä tutkimusta ja avartaneet tilastoinnin näkökulmaa. Kiitos rakentavasta ja tarkasta kommentoinnistasi.

Olen kiitollinen väitöskirjani esitarkastajille emeritusprofessori Kari Ruoholle ja dosentti Kristiina Lappalaiselle sekä tutkimusartikkelien anonyymeille vertaisarvioijille kriittisestä ja rakentavasta palautteesta sekä arvokkaista kommenteista, jotka veivät käsikirjoituksiani eteenpäin. Lisäksi haluan osoittaa kiitokseni dosentti Matti Kuorelahdelle, joka on lupautunut vastaväittäjäkseni.

Helsingin yliopiston Koulutuksen arviointikeskus on ollut kotipesäni koko väitöskirjaprosessin ajan. Opiskeluaikainen erityispedagogiikan yksikkö pysyi pitkään naapurina, mikä oli sekä mukavaa että helpotti yhteistyötä. Koulutuksen arviointikeskuksessa tehdyt tutkimukset ja selvitykset ovat olleet tärkeitä niin tämän väitöstutkimuksen kannalta kuin laajemminkin tutkijuuteen kasvamisessa. Tutkimushankkeiden aiheet ovat omalta osaltani useimmiten liittyneet erityisopetukseen sekä oppimisen ja koulunkäynnin tuen järjestelmään mutta olleet osin myös vaihtelevampia ja laajentaneet näkökulmaa koulutuksen kentällä. Kollegoiden kanssa käydyt keskustelut ja tehty tutkimus ovat muokanneet ajatteluani ja siten myös osaltaan tätä väitöskirjaa. Kiitos teille kaikille siitä. Raisa Ahtiaisen kanssa tutkijantaipaleemme on ollut hyvin samantapainen aloitettuamme maisterivaiheen loppupuolella Koulutuksen arviointikeskuksen hankkeessa pro gradu -tutkielmiemme parissa. Sillä tiellä olemme edel-

leen. Kiitos kanssakulkemisesta niin töissä kuin muutenkin elämässä. Kelpo-hankkeessa sain ensimmäisen kosketukseni oppimisen ja koulunkäynnin tuen järjestelmän tutkimiseen. Helena Thunebergin, Mari-Pauliina Vainikaisen, Touko Hilasvuoren sekä monen muun työtoverin kanssa tutkimme, erittelimme ja pohdimme oppimisen ja koulunkäynnin tuen järjestelmään siirtymistä Kelpo-hankkeen lisäksi myös Valaise-hankkeessa. Kiitokset Helenalle ja opetusneuvos Pirjo Koivulalle myös käsikirjoitukseni loppuvaiheen kommentoinnista.

Viime vuosina oppimisen ja koulunkäynnin tuen järjestelmän tutkimukseni ovat ristenneet yhä useammin Ninja Hienosen tutkimusten kanssa. Yhteistyö kanssasi on hyvin hedelmällistä tietyistä meitä yhdistävistä piirteistä huolimatta (tai niistä johdettuna). Kiitos sinulle myös ystävydestä. Olet myös osa ainutlaatuisia työhuoneporukkaamme yhdessä Mikko Asikaisen, Esko Lindgrenin ja Jukka Määttäsen kanssa. Kiitos kaikille mahtavasta ilmapiiristä ja kollektiivisesta ongelmanratkaisusta milloin minkäkin asian suhteen. Kiitokset lisäksi Mikolle salapoliisityöstä matriisien sekä erilaisten teknisten ongelmien parissa ja Eskolle väitöskirjani kansikuvasta.

Oppimisen ja koulunkäynnin tuen järjestelyjen ja järjestelmän tutkimuksiin ja selvityksiin on liittynyt myös laaja joukko ihmisiä Koulutuksen arviointikeskuksen ulkopuolelta, kiitos kaikille teille yhteistyöstä.

Koulutuksen arviointikeskuksen tutkimusryhmämme on laajentunut viime vuosina. Kaikkien uusien työtovereiden kanssa en ole vielä ehtinyt tehdä yhteistyötä, mutta haluan kiittää seuraavia pidempiaikaisia nykyisiä tai entisiä työkavereita yhteistyöstä ja samaan yhteisöön kuulumisesta: Sirkku Kupiainen, Irene Rämä, Sanna Oinas, Satu Koivuhovi, Marja-Liisa Kieksi, Natalija Gustavson, Tommi Wallenius, Jukka Marjanen, Tiina Mäkelä, Hannu Salmi, Marja Tamm ja Risto Hotulainen.

Olen saanut kuulua myös erityispedagogiikan jatko-opiskelijoiden porukkaan, joka on jo valmistuttuaan lennähtänyt maailman eri kolkkiin. Kiitos teille ihanat Riikka Mononen, Mari Nislin ja Henri Pesonen unohtumattoman hauskoista keskusteluista, tuesta ja naurusta. Matkan varrella olen saanut tutustua ihaniin ihmisiin myös esimerkiksi Erasmus-intensiiviohjelmissa (Educational Research Methodology in a European Context). Kiitos että olette olemassa.

Olen kiitollinen Suomen Kulttuurirahastolle, Oskar Öflunds Stiftelselle ja Helsingin yliopiston Kasvatustieteelliselle tiedekunnalle, jotka ovat taloudellisesti tukeneet väitöskirjaani sen eri vaiheissa.

Haluan kiittää myös koko perhekuntaani (niin laajentunutta lapsuuden perhettä, puolison perhettä kuin omaa ydinperhettäkin) ja ystäviäni siitä, että elämässäni on muutakin kuin tutkimus ja työ. Kiitos kaikesta tuesta ja kannustuksesta. Kiitos eritoten Viljalle ja Aarnille kärsivällisyydestä pitkien päivien aikana ja kaikesta siitä rakkautesta ja ilosta, jonka teidän kanssanne jaamme.

Helsinki, 25.6.2019

Meri Lintuvuori



# Sisältö

KIITOKSET .....	7
ALKUPERÄISARTIKKELIT .....	11
1 JOHDANTO .....	15
1.1 Oikeus perusopetukseen ja tukeen .....	18
1.2 Aiempi tilasto- ja normipohjainen tutkimus .....	20
1.3 Koulutuksellinen tasa-arvo .....	21
1.4 Osatutkimusten teemat .....	25
1.5 Tilastotieto osana koulutuspolitiikkaa .....	26
1.6 Tutkimuksen asemointi ja tieteenfilosofiset lähtökohdat .....	34
1.7 Oppimisen ja koulunkäynnin tuen järjestelmän yleispiirteet .....	40
2 TUTKIMUKSEN TOTEUTUS .....	43
2.1 Tutkimustehtävät .....	43
2.2 Tutkimusaineisto ja -menetelmät .....	45
2.3 Luotettavuustarkastelu .....	55
2.4 Eettiset lähtökohdat .....	60
2.5 Alkuperäisartikkelien esittely .....	61
2.5.1 Osatutkimus I .....	61
2.5.2 Osatutkimus II .....	62
2.5.3 Osatutkimus III .....	63
3 TILASTOT TUTKIMUSAINEISTONA .....	66
3.1 Erityisopetustilastot .....	68
3.2 Tilastojen ominaispiirteitä .....	72
4 OPPIMISEN JA KOULUNKÄYNNIN TUKI .....	80
4.1 Osa-aikainen erityisopetus .....	82
4.2 Tehostettu ja erityinen tuki .....	86
4.3 Varhaisen tuen periaate .....	91
4.4 Opetuksen toteutuspaikka .....	94
4.5 Oppimäärien yksilöllistäminen .....	105

4.6 Sukupuolierot.....	112
4.7 Rahoitus.....	113
5 TILASTOPOHJAINEN KUVAAMINEN JA VERTAILU.....	117
6 PÄÄTULOKSET JA POHDINTA.....	129
7 JOHTOPÄÄTÖKSET JA TULEVAISUUDEN NÄKÖKULMA .....	135
LÄHTEET.....	141

## Alkuperäisartikkelit

Tämä väitöskirja koostuu yhteenvedosta ja seuraavista artikkeleista:

- I **Lintuvuori, M.** (2015). Oppimisen ja koulunkäynnin tuen järjestäminen virallisen tilastotiedon ja empiirisen tutkimusaineiston kuvaamana. Teoksessa M. Jahnukainen, E. Kontu, H. Thuneberg & M-P. Vainikainen (toim.) *Erytisopetuksesta oppimisen ja koulunkäynnin tukeen*. Kasvatusalan tutkimuksia 67. Jyväskylä: Suomen kasvatustieteellinen seura, 43–76.
- II **Lintuvuori, M.**, Jahnukainen, M. & Hautamäki, J. (2017). Oppimisen ja koulunkäynnin tuen vaihtelu kunnissa – Alueellinen tasa-arvo perusopetuksessa. *Kasvatus* 48 (4), 320–335.
- III **Lintuvuori, M.**, Hautamäki, J. & Jahnukainen, M. (2017). Perusopetuksen tuen tarjonnan muutokset 1970–2016 – erityisopetuksesta oppimisen ja koulunkäynnin tukeen. *Kasvatus & Aika* 11 (4), 4–21.

Väittelijä on ensimmäinen kirjoittaja kaikissa väitöskirjan artikkeleissa. Väittelijä on itsenäisesti vastannut kunkin osatutkimuksen asetelmasta ja aineiston hankinnasta lukuun ottamatta käytettyjä Koulutuksen arviointikeskuksen tutkimusryhmän aineistoja, joiden keräämisestä tutkimusryhmä on vastannut yhdessä yhteistyökumppaneiden kanssa. Väittelijä on vastannut aineiston analyysistä ja artikkelien kirjoittamisesta kanssakirjoittajien kommentit huomioiden. Väittelijän työn osuus yhteisartikkeleista on noin 90 prosenttia.

Artikkeleihin viitataan yhteenvedossa niiden roomalaisilla numeroilla.

Artikkelien uudelleenjulkaisuun väitöskirjan osana on saatu kustantajien lupa.

Tutkimusta ovat rahoittaneet Suomen Kulttuurirahasto (2013, 2015), Oskar Öflunds Stiftelse (2014) ja Helsingin yliopisto (2017).



“Numbers Do Not Replace Thinking [---] There is no objectivity in how indicators are designed, organised and presented. It is their production and use that needs to be analysed and understood.”  
(Nóvoa 2013, 139)



# 1 Johdanto

Kiinnostukseni oppimisen ja koulunkäynnin tuen järjestelmää ja sitä edeltänyttä erityisopetusjärjestelmää sekä tukijärjestelmän määrällistä kehitystä kohtaan perustuu Helsingin yliopiston Koulutuksen arviointikeskuksessa toteutettuihin tutkimusprojekteihin, joissa olen saanut olla mukana vuodesta 2009 lähtien. Ennen oppimisen ja koulunkäynnin tukea säätelevän perusopetuksen lakimuutoksen voimaantuloa (642/2010) Helsingin yliopiston Koulutuksen arviointikeskuksessa toteutettiin KELPO-kehittämistoiminnan kehittävää arviointia (Ahtiainen, Beirad, Hautamäki, Hilasvuori, Lintuvuori, Thuneberg, Vainikainen & Österlund 2012; Thuneberg, Hautamäki, Ahtiainen, Lintuvuori, Vainikainen & Hilasvuori 2014; Thuneberg, Vainikainen, Ahtiainen, Lintuvuori, Salo & Hautamäki 2013), jonka yhteydessä tein myös pro gradu -tutkielmani erityisopetuksen määrälliseen kehitykseen ja tilastojen ominaispiirteisiin liittyen (Lintuvuori 2010).

Oppimisen ja koulunkäynnin tukea säätelevien normien voimaantulon jälkeen (Laki perusopetuslain muuttamisesta 642/2010; OPH 2011) toteutimme opetus- ja kulttuuriministeriön rahoittamana VALAISE-tutkimusprojektin (Valtakunnallinen lainsäädäntömuutoksen seurantatutkimus 2012–2013), jonka tavoitteena oli tuottaa seurantatietoa sekä opetus- ja kulttuuriministeriötä että ennen kaikkea eduskunnan sivistysvaliokuntaa varten (Hautamäki, Hilasvuori, Lintuvuori, Thuneberg, Vainikainen, Ahtiainen, Mäkelä, Hienonen, Kivistö & Karjula 2013). Samaan aikaan oli käynnissä useampiakin tukijärjestelmän tutkimuksia, joiden julkaisemattomien tutkimusraporttien pohjalta ministeriö tuotti oman koosteensa keskeisiksi katsomistaan osa-alueista (OKM 2014c). Kolmen tutkimushankkeen yhteistyönä julkaistiin kokoomateos, joka kuvaa eri näkökulmista oppimisen ja koulunkäynnin tuen järjestelmään siirtymistä (Jahnukainen, Kontu, Thuneberg & Vainikainen 2015). Kyseisessä teoksessa julkaistiin myös tämän väitöskirjakokonaisuuden ensimmäinen osatutkimus.

Kymmenen vuotta erityisopetuksen strategian (OPM 2007a) jälkeen hallitus päätti puolivälitarkastelussaan huhtikuussa 2017 käynnistää 19 uutta toimenpidettä lasten ja nuorten hyvinvoinnin edistämiseksi, syrjäytymisen ehkäisemiseksi sekä koulutuksen ja työn ulkopuolella olevien nuorten määrän vähentämiseksi. Näihin toimenpiteisiin kuului myös erityisopetuksen kehittämistarpeiden selvitys. Tämä valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoimintaan liittynyt selvitys (Vainikainen ym. 2018) tehtiin yhteistyössä Helsingin yliopiston Koulutuksen arviointikeskuksen sekä Tampereen yliopiston muodostamassa konsortiossa. Perusopetuksen osalta tukijärjestelmän tilaa tarkasteltiin kuuden osatutkimuksen kautta, joista osallistuin tukijärjestelmän alueellisten erojen analyysiin (Lintuvuori & Vainikainen 2018), opetuksen toteutuspaikkaan liittyvään osatutkimukseen (Hienonen & Lintuvuori 2018), tehostettua ja erityistä tukea saaneiden oppilaiden toisen asteen

siirtymän tarkasteluun (Jahnukainen, Vainikainen, Lintuvuori, Asikainen, Keskinen & Hotulainen 2018), valtionosuusjärjestelmän analyysiin (Kirjavainen & Lintuvuori 2018) sekä oppimisen ja koulunkäynnin tuen järjestelyjen analyysiin retorikyselyaineistojen pohjalta (Lintuvuori, Thuneberg & Vainikainen 2018).

Tukijärjestelmän ja sen muutoksen tutkiminen osana tutkimusryhmää herätti kiinnostukseni vertailevaan tukijärjestelmien tutkimukseen. Pro gradussa ja myöhemmissä analyyseissa esille tullut tilastoaineiston ominaispiirteiden moninaisuus ja tulkinnanvaraisuus kohdensivat kuitenkin lopulta kiinnostukseni Suomen järjestelmään. Tavoitteeksi tuli tutkia oppimisen ja koulunkäynnin tuen järjestelmää ja sen tilastointeja suomalaisessa järjestelmässä mahdollisimman syvällisesti ja lisätä tätä kautta ymmärrystä tuen tarjonnasta myös vertailevan tutkimuksen taustaksi. Tämän tavoitteen pohjalta on syntynyt käsillä oleva väitöskirjakokonaisuus, jonka osatutkimukset on julkaistu suomalaisissa tiedejulkaisuissa. Näin ollen vahvasti yhteen tukijärjestelmään liittyviä artikkeleita ei pakotettu kansainväliseen kontekstiin vaan keskityttiin puhtaasti kansallisen järjestelmän mahdollisimman systemaattiseen kuvaukseen. Ylikansallisten toimijoiden vaikutukset Suomen tilastointien taustalla ovat olleet kuitenkin yksi tutkimuksen sivujuonteista. Väitöskirjani on lähtökohdiltaan yhteiskuntatieteellisesti sävyttynyt, erityiskasvatuksen koulutuspolitiikkaan kytkeytyvä tutkimus kuvatessaan oppimisen ja koulunkäynnin tuen järjestelmää *järjestelmänä* ja osana yhteiskuntaa.

Tutkimuksen kuvailevasta luonteesta johtuen teoreettista viitekehystä ja tukijärjestelmän sekä sen tilastointien kuvausta ei ole tässä väitöskirjan yhteenvedossa ollut mahdollista täysin erottaa toisistaan. Sen sijaan yhteenvedossa tutkimusaineiston pohjalta pyritään tutkimustehtävien rajaaman ilmiön mahdollisimman tarkkaan kuvaukseen ja tulkintaan. Teoreettiset lähtökohdat kuvataan ensimmäisen luvun alaluvuissa pohjaksi tutkimustehtäville. Myös tutkimuksen tavoitteita kuvataan teoreettisten lähtökohtien tarkastelun yhteydessä, mutta kokonaisuutena tutkimustehtävät kuvataan luvussa 2.1.

Tutkimuksella on kaksi päälinjaa. Ensiksi teoreettisia lähtökohtia tarkastellaan perusopetuksen oppimisen ja koulunkäynnin tukeen liittyviltä osin. Tämän jälkeen osatutkimusten teemat kuvataan lyhyesti oppimisen ja koulunkäynnin tuen järjestelmän näkökulmasta. Tutkimuksen toinen päälinja liittyy virallisten tilastojen käyttöön tukijärjestelmän kuvauksessa ja tutkimuksessa. Teoreettisissa lähtökohdissa tehdään katsaus myös tilastotiedon asemaan kansallisessa koulutuspolitiikassa ja tarkastellaan kansallisen tilastotiedon asemaa osana kansainvälistä koulutuspolitiikkaa ja koulujärjestelmien vertailuja.

Tutkimuksessa käytetään tilastojen ja normien käsitteitä tukijärjestelmän kuvauksessa. Esimerkiksi erityisen tuen toteutuspaikkaa kuvataan tässä tutkimuk-



sessä tilastoissa tehtyjen määrittelyjen mukaisesti suhteessa yleisopetuksen ryhmässä opiskeluun<sup>1</sup>, vaikka *yleisopetus* termistä on normiteksteissä pääosin luovuttu ja siirrytty käyttämään termiä *muun opetuksen yhteydessä* (OPH 2014; Perusopetuslaki 628/1998). Tilastoluokissa käytettyjen määritelmien vuoksi tässä tutkimuksessa yleisopetusta ja muun opetuksen yhteydessä annettavaa opetusta käytetään siis synonyymeina. Tuen toteutuspaikoista kuvataan sitä, missä oppilaan opetus tilastojen mukaan tapahtuu. Tämä siitä syystä, että tutkimusaineiston luonteesta johtuen tässä tutkimuksessa ei voida ottaa empiiriseen aineistoon perustuvaa kantaa siihen, minkälaista tukea tuen eri toteutuspaikoissa todella saadaan. Näin ollen ei ole mahdollista tarkastella sitä, kuinka inklusiivisia<sup>2</sup> opetuksen toteutuspaikkaratkaisut ovat. Kun käsitellään osittaisesti yleisopetuksen ryhmässä tai osittaisesti erityisryhmässä opiskelua, tässä tutkimuksessa opetuksen toteutuspaikkaa kuvataan tilastoissa käytetyllä integraation käsitteellä.

Tutkimuksen historiallinen aikajänne alkaa peruskouluun siirtymisen valmistelusta 1970-luvulta. Siksi järjestelmää ja sen osia kuvataan kulloiseenkin lainsäädännölliseen tilanteeseen soveltuvien käsittein. Tukijärjestelmä on muutettu *erityisopetusjärjestelmästä oppimisen ja koulunkäynnin tuen järjestelmäksi*. Näillä termeillä viitataan siis perusopetuksen tukijärjestelmään sen eri aikakausilla<sup>3</sup>. Järjestelmää kuvattaessa käytetään osin myös lyhennelmää tukijärjestelmä.

---

<sup>1</sup> Esimerkiksi opetus kokonaan yleisopetuksen ryhmässä ja opetuksesta x % yleisopetuksen ryhmässä (SVT 2017a).

<sup>2</sup> Inklusiolla tarkoitetaan yleisimmin sitä, että kaikkien lasten opetus tulisi järjestää yhteisessä koulussa siten, että kaikkien oppilaiden tarpeet tulevat huomioiduksi. Termille ei ole kuitenkaan olemassa yhtä yhtenäistä määritelmää. (World Health Organization & World Bank 2011; ks. myös European Parliament 2017; Hakala & Leivo 2015, 2017; Jahnukainen 2011, 2015; Richardson & Powell 2011.) Inklusio on terminä yleistymässä myös suomalaisessa koulutuspolitiikassa (esim. Hakala & Leivo 2015). Normiteksteissä se esiintyy kuitenkin vain kerran opetussuunnitelman perusteissa ilman tarkempaa määritelmää: ”Perusopetusta kehitetään inklusioperiaatteen mukaisesti.” (OPH 2014, 18).

<sup>3</sup> Toki huomioon otetaan esimerkiksi se, että oppimisen ja koulunkäynnin tuen järjestelmä kattaa perusopetuksessa annetun tuen kokonaisvaltaisemmin kuin entinen erityisopetusjärjestelmä, jonka aikana yleinen tuki ja erityisopetus oli erotettu omiksi tukijärjestelmikseen. Eri aikoina myös esimerkiksi termi *erityisopetus* on kohdistunut tukijärjestelmässä eri tavoin. Erityisopetusjärjestelmässä erityisopetus viittasi periaatteessa koko järjestelmään, eli niin osa-aikaiseen erityisopetukseen kuin niin sanottuun koko-aikaiseen erityisopetukseen, jota vuosien 1995–2010 tilastoinneissa kuvattiin käsitteellä erityisopetukseen otettu tai siirretty oppilas. Oppimisen ja koulunkäynnin tuen järjestelmässä erityinen tuki rinnastuu edellä kuvattuun koko-aikaiseen erityisopetukseen, vaikka se osin onkin toisin määritelty esimerkiksi määräaikaisten päätösten ja pedagogisen arvioinnin näkökulmasta. Terminä erityisopetus liittyy oppimisen ja koulunkäynnin tuen järjestelmässä aiempaa kapeammin vain erityisen tuen tasolla annettavaan erityisopetukseen. ”Erityinen tuki muodostuu erityisopetuksesta ja muusta oppilaan tarvitsemasta, perusopetuslain mukaan annettavasta tuesta.” (OPH 2014, 65; SVT 2017a.)

## 1.1 Oikeus perusopetukseen ja tukeen

Koko suomalaisen koulujärjestelmän lähtökohta on, että kaikilla oppilailla on oikeus perusopetukseen (Suomen perustuslaki 731/1999 16 §). Kaikilla on oikeus saada opetusta ikäkauden ja edellytysten mukaisesti ja siten, että se edistää tervettä kasvua ja kehitystä (Perusopetuslaki 628/1998 3 §). Oppilaalla on myös oikeus riittävään oppimisen ja koulunkäynnin tukeen heti tuen tarpeen ilmetessä (OPH 2014; Perusopetuslaki 628/1998 30 §). Opetuksen ja tuen lähtökohtana ovat niin oppilaan kuin opetusryhmän vahvuudet. Tukeminen merkitsee yhteisöllisiä ja oppimisympäristöön liittyviä ratkaisuita sekä oppilaiden yksilöllisiin tarpeisiin vastaamista. (OPH 2014.)

Kansalliseen koulutuspolitiikkaan ovat vaikuttaneet myös useat kansainväliset sopimukset ja julistukset, joiden keskeinen sisältö liittyy siihen, että kaikilla oppilailla, myös vaikeimmin vammaisilla, on oikeus koulutukseen. Keskeisimpiä kansainvälisiä sopimuksia ovat olleet (ks. esim. OPM 2007a): YK:n Ihmisoikeuksien yleismaailmallinen julistus 1948<sup>4</sup>, YK:n Yleissopimus lapsen oikeuksista 1989<sup>5</sup>, Unescon Salamancan sopimus vuodelta 1994<sup>6</sup> sekä YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksia koskeva yleissopimus vuodelta 2006<sup>7</sup>, mikä astui Suomessa voimaan vuonna 2016 (Yleissopimus vammaisten henkilöiden oikeuksista 27/2016).

Tuen tarpeen ilmetessä oppilaille tulee tarjota oppimisen ja koulunkäynnin tukea, jota tarjotaan yleisen, tehostetun tai erityisen tuen tasoilla. Oppilaan tuen tarve voi vaihdella tilapäisestä jatkuvaan, vähäisestä vahvempaan tai yhden tukimuodon tarpeesta useamman tukimuodon tarpeeseen. Oppilaalle tarjotun tuen tulee olla joustavaa, pitkäjänteisesti suunniteltua sekä tarpeen mukaan muuntuvaa. Tuki annetaan oppilaalle ensisijaisesti omassa opetusryhmässä ja koulussa erilaisin joustavin järjestelyin, ellei oppilaan etu tuen antamiseksi välttämättä edellytä oppilaan siirtämistä toiseen opetusryhmään tai kouluun. (OPH 2014.)

Vuonna 2011 lainvoiman saanut oppimisen ja koulunkäynnin tuen järjestelmä on kokonaisuvaltaisempi kuin sitä edeltänyt erityisopetusjärjestelmä, eikä siinä järjestelmätasolla tehdä enää eroa yleisopetuksen ja erityisopetuksen välille, kuten aiemmin erityisopetusjärjestelmän aikana eri asteisesti tehtiin. (Laki perusopetuslain muuttamisesta 642/2010; OPH 2014; ks. myös Ahtiainen, Lintuvuori, Hienonen, Jahnukainen & Hautamäki 2017). Muutos jatkoi jo pidempään esillä ollutta linjaa siitä, että tuen tarpeen ymmärretään nousevan vuorovaikutukseen ja ympäristöön liittyvistä syistä eikä vain oppilaan ominaisuuksista (esim. Moberg 2001).

---

<sup>4</sup> <https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Pages/UDHRIndex.aspx>

<sup>5</sup> <https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/crc.aspx>

<sup>6</sup> [http://www.unesco.org/education/pdf/SALAMA\\_E.PDF](http://www.unesco.org/education/pdf/SALAMA_E.PDF)

<sup>7</sup> <https://www.un.org/development/desa/disabilities/convention-on-the-rights-of-persons-with-disabilities.html>

Vähiten rajoittavan oppimisympäristön periaate esitettiin jo 1970-luvulla erityisopetuksen suunnittelutoimikunnan osamietinnössä (KM 1970a), mutta ideologiassa kehityskulussa vasta 1990-luvun lopulla voimistui voimakkaampi kaikille yhteisen koulun tavoittelu (Moberg 2011).

Tämän tutkimuksen ensimmäisenä päätavoitteena on *analysoida ja kuvata oppimisen ja koulunkäynnin tuen järjestelmää perusopetuksessa* ja lisätä tätä kautta ymmärrystä tuen tarjonnasta osana perusopetusta. Tarkemmin ottaen tavoitteena on *kuvata sitä, millaisena tukijärjestelmä tilasto- ja normitiedon<sup>8</sup> pohjalta kuvattuna järjestelmätasolla näyttäytyy nykyisessä lainsäädännöllisessä tilanteessa (2011–2016)* (Laki kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta 1704/2009; Laki opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta 1705/2009; OPH 2014; Perusopetusasetus 852/1998; Perusopetuslaki 628/1998). Tutkimuksen kohteena on siis tarjottu oppimisen ja koulunkäynnin tuki ja pyrkimyksenä osaltaan kuvata tukea makrotason ilmiönä, eli tehdä oppimisen ja koulunkäynnin tuen järjestelmä ymmärrettävämmäksi tutkimukselle asetettujen tutkimustehtävien näkökulmasta.

Yksi tutkimustani määritelleistä lähtökohdista on ollut se, että tukijärjestelmä on vähitellen kehittynyt tehtyjen päätösten ja sitä ohjaavien normien uudistusten kautta sellaiseksi kuin se nykyisin oppimisen ja koulunkäynnin tuen järjestelmänä ilmenee (ks. esim. Hautamäki & Hilasvuori 2015). Tukijärjestelmässä elää kerrostuneesti rinnakkain eri aikakausille tyypillisiä tuen muotoja pitkään olemassa olleista erillisistä erityiskouluista aina erilaisiin muun opetuksen yhteydessä tarjottaviin tehostetun tuen tukijärjestelyihin ja yleiseen tukeen (vrt. Kivirauma 2015). Samalla tukijärjestelmä on koko ajan matkalla kohti tulevaa, sillä normimuutosten kautta haetut uudelleenjärjestelyt eivät muovaudu käyttöön heti, vaan muutos vie aikaa (esim. Hautamäki & Hilasvuori 2015; Häyrynen & Hautamäki 1973; Rinkinen & Lindberg 2014). Täten oppimisen ja koulunkäynnin tuen järjestelmän analyysia ei ole mahdollista tehdä ilman menneen, nykyhetken ja tulevaisuuden perspektiiviä, sillä ei ole olemassa vain nykyhetkeä, vaan uusi liittyy vanhaan ja molemmat ovat osa tulevaa, kuten Thuneberg ja Vainikainen (2015, 136) ovat Luchten (2005) systeemiteoreettiseen erittelyyn viitaten viimeisimmän tukijärjestelmämuutoksen yhteydessä kuvanneet. Oppimisen ja koulunkäynnin tuen järjestelmä onkin jatkuvassa muutoksessa, mikä on havaittavissa tilastollisten aikasarjojen lisäksi esimerkiksi mediassa esille nousevista kuvauksista ja mielipiteistä kuntien tuen uudelleenjärjestelyihin liittyen (esim. Helsingin Sanomat 14.2.2017; Päijät-Häme 15.3.2017; Turun Sanomat 11.12.2016, 9.2.2017; Vantaan Sanomat 15.11.2013, 2.5.2017). Yhtenä hyvänä esimerkkinä järjestelmän muutoksesta toimii myös Helsingin vuoden 2018 talousarviossa esitetty tavoite muuttaa seuraavan suunnittelukauden aikana erityistä tukea saavien oppilaiden

<sup>8</sup> *Normeilla* tarkoitetaan tässä tutkimuksessa niitä perusopetusta ohjaavia säädöksiä, kuten lait ja asetukset, että määräyksiä, kuten perusopetuksen opetussuunnitelmien perusteet, mitkä ohjaavat oppimisen ja koulunkäynnin tuen järjestämistä kunnissa ja kouluissa.

opetuksen toteutuspaikkojen järjestelyitä niin, että osin tai kokonaan integroitujen oppilaiden osuus kasvaa nykyisestä 40 prosentista 60 prosenttiin (Helsinki 2017).

## 1.2 Aiempi tilasto- ja normipohjainen tutkimus

Tilasto- ja normipohjaisia tutkimuksia ja kuvauksia perusopetuksen erityisopetusjärjestelmästä on tehty monessa yhteydessä, mutta analyysien laajuus vaihtelee. Erityisopetusjärjestelmän historiallisia kehityslinjoja on tutkinut eritoten Kivirauma kollegoineen (esim. 1989; 2015; Kivinen & Kivirauma 1986, 1989; Kivirauma, Klemelä & Rinne 2006; Kivirauma, Rinne, Klemelä, Leppänen, Tuominen & Wallenius 2004; Kivirauma & Ruoho 2007) sekä Tuunainen ja Nevala (esim. 1989). Erityisopetusjärjestelmää ja sen määrällistä kehitystä ja tilastoja on tutkinut Jahnukainen niin kansallisen järjestelmän osalta (esim. 2003, 2006, 2007, 2012b) kuin kansainvälisesti vertaillen (esim. Graham & Jahnukainen 2011; Itkonen & Jahnukainen 2010, 2007; Jahnukainen 2011, 2015; Jahnukainen & Itkonen 2016). Tilastopohjaisia kuvauksia ja tutkimuksia ovat tehneet myös esimerkiksi Merimaa (2011), Saine (2011), Ikonen ja Virtanen (2007), Saloviita (2006) sekä Ihatsu ja Ruoho (2001). Opetushallituksen tilastollisessa vuosikirjassa ja sitä edeltäneessä indikaattorijulkaisussa erityisopetusta ja oppimisen ja koulunkäynnin tukea on kuvannut Kumpulainen (esim. Kumpulainen 2010, 2011, 2014a). Vuoden 1995 laajan Erityisopetuksen tila -hankkeen yhteydessä tilasto- ja normipohjaisia analyysejä tekivät eri näkökulmista muun muassa Ihatsu, Ruoho ja Happonen (1996), Kuusela, Hautamäki ja Jahnukainen (1996), Moberg (1996), Tuunainen ja Ihatsu (1996) sekä Virtanen ja Ratilainen (1996). Inklusion näkökulmasta määrällistä kehitystä ovat tarkastelleet muun muassa Hakala ja Leivo (2015, 2017). Pro gradu -tutkielmassani kuvasin erityisopetusjärjestelmän ja sen tilastointien kehitystä 1979–2008 tilastointien välillä (Lintuvuori 2010). Tuolloin tehdyt analyysit ja aineistonkeruu ovat olleet tämän tutkimuksen taustalla. Laajemmin tilastoaineistoihin pohjaten erityisopetusjärjestelmää ja muun muassa siihen liittyviä kunnittaisia ja ikäryhmien välisiä eroja ovat analysoineet Kirjavainen, Pulkkinen ja Jahnukainen (2014a, 2014b, 2014c, 2016; ks. myös VTV 2013). Analyysit on tehty vuosien 2001–2010 osalta laajan valtiontalouden tarkastusviraston erityisopetuksen tuloksellisuustarkastuksen aineiston pohjalta.

Tässä tutkimuksessa tarkastelu kohdistuu vuonna 2011 lainvoiman saaneeseen oppimisen ja koulunkäynnin tuen järjestelmään (Laki perusopetuslain muuttamisesta 642/2010; OPH 2014), jonka laajempaa tilastoanalyysia niin alueelliset erot kuin järjestelmän kehityshistoria huomioiden ei ole tehty ennen tätä.

### 1.3 Koulutuksellinen tasa-arvo

*Tasa-arvo ja oikeudenmukaisuus* ovat olleet perusopetuksen kantavia tavoitteita peruskoulun syntyajoista asti (esim. Kalalahti & Varjo 2012; Kivinen & Kivirauma 1989; Ouakrim-Soivio, Pulkkinen, Rautopuro & Hilden 2018) ja ovat keskeisiä käsitteitä myös tämän tutkimuksen kannalta. Eri aikoina tasa-arvotietoisuutta, tasa-arvon painotukset ja käsitykset tasa-arvosta ovat vaihdelleet (ks. Kalalahti & Varjo 2012; Ouakrim-Soivio ym. 2018; Silvennoinen, Kalalahti & Varjo 2016; Simola, Seppänen, Kosunen & Vartiainen 2015).

Koulutuksellisen tasa-arvon perusta löytyy säädöksistä (vrt. Hautamäki & Hiltunen 2015; Jakku-Sihvonen 2009). ”Valtiosääntö turvaa ihmisarvon loukkamattomuuden ja yksilön vapauden ja oikeudet sekä edistää oikeudenmukaisuutta yhteiskunnassa.” (Suomen perustuslaki 731/1999 1 §). Perustuslaissa (731/1999 16 §) säädetään, että jokaisella on oikeus maksuttomaan perusopetukseen ja yhtäläinen mahdollisuus saada kykijensä ja erityisten tarpeidensa mukaisesti myös muuta kuin perusopetusta sekä kehittää itseään varattomuuden sitä estämättä. Lisäksi perustuslaissa (731/1999 6 §) säädetään *yhdenvertaisuudesta*, jolloin ”kehtää ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella”. Yhdenvertaisuuslaissa (1325/2014) säädetään lisäksi muun muassa koulutuksenjärjestäjän velvollisuudesta edistää yhdenvertaisuuden toteutumista<sup>9</sup>. Perusopetuslaissa (628/1998 3 §) määritellään, että opetus tulee järjestää oppilaiden ikäkauden ja edellytysten mukaisesti ja siten, että se edistää oppilaiden tervettä kasvua ja kehitystä. Oppilaalla on oikeus oppimisen ja koulunkäynnin tukeen koko perusopetuksen ajan ja tukea on tarjottava heti, kun tuen tarve ilmenee (OPH 2014; Perusopetuslaki 628/1998 30 §). Perusopetuksen yhteiskunnallisena tehtävänä on edistää tasa-arvoa, yhdenvertaisuutta ja oikeudenmukaisuutta (OPH 2014). Perusopetuksen toimintakultuuria kuvattaessa opetussuunnitelmassa (OPH 2014, 28) kuvataan:

”Yhteisön jäsenet tulevat kohdatuiksi ja kohdelluiksi samanarvoisina riippumatta mistään henkilöön liittyvästä tekijästä [Yhdenvertaisuuslaki 21/2004]. Samanarvoisuus ei merkitse samanlaisuutta. Yhdenvertainen kohtelu edellyttää sekä perusoikeuksien ja osallistumisen mahdollisuuksien turvaamista kaikille että yksilöllisten tarpeiden huomioon ottamista.”

---

<sup>9</sup> Tasa-arvolain muutoksen (1329/2014) ja yhdenvertaisuuslain (1325/2014) perusteella oppilaitokset ovat velvollisia laatimaan tasa-arvosuunnitelman ja yhdenvertaisuussuunnitelman. Toiminnallinen tasa-arvosuunnitelma on työkalu, joka tukee sukupuolten tasa-arvon edistämistä kaikessa oppilaitoksen toiminnassa. Yhdenvertaisuussuunnitelma on yhdenvertaisuuden edistämisen työkalu, joka tukee yhdenvertaisuuden edistämistä kaikessa oppilaitoksen toiminnassa. (OPH 2019d.)

Jakku-Sihvonen (2009, 25) on kuvannut koulutuksellisen tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden käsitteitä seuraavasti:

”Tasa-arvo on luonteeltaan yhteiskuntapoliittinen käsite. Suomessa koulutuksen tasa-arvo on viime vuosikymmenet ymmärretty mahdollisuuksien tasa-arvona siten, että koulutukseen pääsyssä ja saavutetuissa oppimistuloksissa ei saa esiintyä systemaattisia sukupuolten, alueiden tai väestöryhmien välisiä eroja (Jakku-Sihvonen 1996, 3). Viime vuosien poliittis-hallinnollisessa keskustelussa tasa-arvo-käsite on korvautunut usein käsitteellä yhdenvertaisuus, jonka suomenkielinen konnotaatio korostaa enemmän hallinnollisia ratkaisuja”.

Niin tasa-arvoon kuin yhdenvertaisuuteen liittyy eri ulottuvuuksia. Muodollisella, eli oikeudellisella yhdenvertaisuudella viitataan lähtökohtaisesti samanlaisten tapausten kohtelemiseen samalla tavalla ja erilaisten tapausten kohtelemiseen eri tavalla (Mäkelä 2013). Mäkelä täsmentää, että käsite ei kuitenkaan merkitse kaikille samaa -ajattelua, vaan aineellinen, eli tosiasiallinen yhdenvertaisuus pyrkii parantamaan erityisesti heikommassa asemassa olevien yhdenvertaisuutta suhteessa muihin (Mäkelä 2013). Samanlainen kohtelu ei siis riitä takaamaan sitä, että kaikilla ihmisryhmillä olisi esimerkiksi yhdenvertaiset mahdollisuudet kouluttautua tai saada palveluita. Tosiasiallisen yhdenvertaisuuden toteutuminen voi edellyttää heikommassa asemassa olevan väestöryhmän erityistarpeiden huomioon ottamista, jolloin kyseeseen voivat tulla esimerkiksi positiivinen erityiskohtelu sekä vammaisten henkilöiden kohdalla kohtuulliset mukautukset. (Artemjeff 2018.) Yksilöiden erityisten tarpeiden huomioimista perusopetuksessa Mäkelä (2013) on kuvannut yhdenvertaista oikeutta sivistykseen koskevan perusoikeuden näkökulmasta seuraavasti:

”keskeinen on kysymys yksilöiden yhdenvertaisesta pääsystä julkisen palvelun piiriin (yhdenvertaisuuden taso). Tällöin erityistä huomiota tulee kiinnittää perusteisiin, joilla oppilaalle päätetään antaa tehostettua tai erityistä tukea. [---]

Perusoikeusnäkökulmasta tärkeä näkökohta on oppilaan perusoikeuksien toteutuminen. Näkemykset oppilaan parhaasta voivat kuitenkin vaihdella, jolloin perusteellinen harkinta sen suhteen millainen opetus ja tuki oppilaan oikeutta parhaiten toteuttavat, on tarpeen. Aineellisen yhdenvertaisuuden [tosiasiallinen yhdenvertaisuus] toteutumiseksi yhdenmukaiset perusteet, joilla tukipalveluja annetaan, ovat myös tärkeät. [---]

Oppilaan oikeuden lähtökohta siirtää toissijaiseen merkitykseen muun muassa taloudelliset ja olemassa olevat koulutuksen järjestämisen rakenteeseen liittyvät tekijät. Tällöin oppilaan tarpeet ohjaavat koulutuksen järjestämistä, eikä niukilla taloudellisilla resursseilla voida perustella oppilaan tarvitsemien tukitoimien epäämistä.” (Mäkelä 2013, 187–188.)

Artemjeff (2018) on kuvannut yhdenvertaisuuspolitiikan kolmea tasoa seuraavasti: ihmisarvo, eli yhdenvertaisuus lain edessä, eli muodollinen yhdenvertaisuus

(formal equality); oikeudenmukaisuus, eli yhdenvertaiset mahdollisuudet, tosiasiallinen yhdenvertaisuus (substantial equality, equal opportunities, equity); toteutunut tasa-arvo, eli oikeuksien yhdenvertainen toteutuminen (equality of outcome).

Yhdenvertaisuus käsitetään tässä tutkimuksessa tasa-arvon lähikäsitteenä (vrt. Ouakrim-Soivio & Hietala 2016). Koulutuksen tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta voidaan arvioida yleensä joko tarkastelemalla koulutuspalveluiden yhtäläistä saatavuutta tai koulutuksen vaikuttavuutta esimerkiksi oppimistuloksia arvioimalla (esim. Jakku-Sihvonen & Komulainen 2004).

Perusopetuslaissa (628/1998 2 §) määritellään, että opetuksen yhtenä tavoitteena on turvata riittävä yhdenvertaisuus koulutuksessa koko maan alueella. Tavoitetta soveltaen oppilaiden tulee olla yhdenvertaisia myös tuen saatavuuden suhteen koko maassa (ks. VTV 2013). Tässä tutkimuksessa normeissa määriteltyä alueellista yhdenvertaisuutta ja tasa-arvoa tarkastellaan saatavuuden näkökulmasta, analysoimalla kuntien välisiä oppimisen ja koulunkäynnin tuen tarjonnan eroja tilastotietojen perusteella.

Erityisopetuksella on ollut koulutuksellisen tasa-arvon lisäämisessä keskeinen tehtävä sen tukiessa oppilaita heidän yksilöllisistä lähtökohdistaan (esim. Hautamäki 1996; Jauhiainen & Kivirauma 1997; Järvinen & Jahnukainen 2008; Kivirauma & Ruoho 2007; Moberg & Savolainen 2008). Tukijärjestelmän toimintamallien avulla koko ikäluokka saatettiin lopulta saman perusopetusjärjestelmän piiriin 1990-luvun lopulla, kun vuonna 1997 vaikeimmin kehitysvammaisten opetus ja 1998 koulukodeissa annettava opetus siirrettiin opetustoimen piiriin (HE 86/1997; Laki peruskoululain muuttamisesta 1368/1996; Perusopetuslaki 628/1998; ks. myös Halinen & Järvinen 2008; Hautamäki 1996; Jahnukainen 2012a; Jahnukainen & Korhonen 2003). Näin ollen 2000-luvun Suomessa kaikki oppilaat ovat ainakin normien näkökulmasta yhteisen perusopetusjärjestelmän piirissä. Näin ei ole kaikissa maissa. Joissain maissa erityiskoulut saattavat toimia julkisen järjestelmän ulkopuolella eivätkä useissa maissa kaikki edes pääse koulutukseen. (ks. esim. Anastasiou & Keller 2017; Graham & Jahnukainen 2011; Jahnukainen 2012a; World Health Organization & World Bank 2011.) Pijl ja Mejer (1991; ks. myös OPM 2007a; Richardson & Powell 2011) löysivät aikoinaan kolme pääkategoriaa tutkimiansa maiden erityisopetusjärjestelmistä: (1) kaksiväyläinen malli, jossa osa oppilaista oli selkeästi segregoitu yleisen koulujärjestelmän ulkopuolelle ja eri koulujärjestelmät toimivat itsenäisesti; (2) yhdenväylän malli, jossa vältettiin segregatiota ja pyrittiin saamaan kaikki saman koulujärjestelmän piiriin sekä (3) kolmantena malli, jossa palveluja tarjotaan niin segregoiduissa kuin integroiduissa ympäristöissä. Tämän luokittelun mukaisesti Suomen perusopetusjärjestelmä on lainsäädännöllisestä näkökulmasta yhtenäinen, mutta tuen tarjonnan näkökulmasta osa tuesta organisoidaan edelleen erityiskouluissa.

Suomen koulujärjestelmä on muun muassa PISA-tutkimuksen (Programme for International Students Assessment) tulosten valossa nauttinut mainetta tasa-arvoisena järjestelmänä, sillä oppilaiden osaamiserot ovat olleet pieniä ja heikosti suoriutuvien oppilaiden osuus on ollut pieni muihin maihin verrattuna (esim. OECD 2007a, 2013, 2016). Laadukasta tukijärjestelmää ja osa-aikaista erityisopetusta on pidetty Suomen hyvien tulosten merkittävinä taustatekijöinä (Jahnukainen 2011; Kivirauma & Ruoho 2007; Moberg & Savolainen 2008; Sabel, Saxenian, Miettinen, Kristensen & Hautamäki 2011; Savolainen 2009).

Tutkimuksista on kuitenkin alkanut kertyä tuloksia niin heikosti suoriutuvien oppilaiden osuuden ja oppilaiden välisten osaamiserojen kasvusta kuin myös yleisemmästä oppimisen tason heikentymisestä (esim. Hautamäki, Kupiainen, Marjanen, Vainikainen & Hotulainen 2013; Kupari, Vettenranta & Nissinen 2012; Metsämuuronen 2013; OECD 2016; Ouakrim-Soivio ym. 2018; Vettenranta 2015; Vettenranta, Hiltunen, Nissinen, Puhakka & Rautopuro 2016; Vettenranta, Välijärvi ym. 2016). Vuoden 2015 PISA-tutkimuksessa esiintyi ensimmäisen kerran myös tilastollisesti merkitseviä alueiden välisiä eroja, jotka perinteisesti ovat Suomessa olleet melko vähäisiä muihin PISA-tutkimuksen maihin verrattuna (Vettenranta, Välijärvi ym. 2016). Vuoden 2015 PISA-tutkimuksen osalta oppimistulosten heikentyminen johtui suurelta osin heikosti suoriutuvien oppilaiden kasvusta, mikä on saanut PISA-tutkijat päättämään, että kyseisten oppilaiden yksilöllinen oppimisen ja koulunkäynnin tuki ei ole ollut riittävää. Huomionarvoista on kuitenkin se, että vuoden 2015 PISA-tutkimuksessa ei ole suoranaisesti kerätty tietoa siitä, ovatko kyseiset oppilaat saaneet oppimisen ja koulunkäynnin tukea, jolloin päätelmä ei perustu suoraan tietoon oppimisen ja koulunkäynnin tuen saannista, vaan todennäköisesti kansainväliseen määritelmään tuen tarpeesta. PISA-tutkijat ovat esittäneet oppimisen ja koulunkäynnin tuen järjestelyjen tutkimista ja toteavat alueellisten ja kuntien välisten erojen selvittämisen olevan tärkeää. (Vettenranta, Välijärvi ym. 2016.)

Edellä kuvattujen tutkimustulosten myötä tasa-arvon lisääminen, syrjäytymisen ehkäisy ja eriytyvyyskehityksen pysäyttäminen ovat nousseet keskeiseen asemaan koulutuspolitiikassa (osatutkimus II; ks. esim. Ahonen, Bernelius, Kalalahti, Kivinen, Rinne & Seppänen 2015; OKM 2012, 2014a, 2014d, 2018a; OPH 2018f; VN 2014). Oppilaiden tukeen ja perusopetuksen tasa-arvoa edistäviin toimenpiteisiin on kohdennettu useita erilaisia hakemukseen perustuvia valtionavustuksia. Opetus- ja kulttuuriministeriö on muun muassa myöntänyt vuodesta 2013 alkaen valtion erityisavustusta esi- ja perusopetuksen tasa-arvoa edistäviin toimenpiteisiin kuten erityisopetuksen laadun kehittämiseen ja alueellisen eriarvoistumisen torjuntaan. Vuosille 2018–2019 haettavana oli 30 miljoonaa euroa. Rahoitusta on jaettu kuntien kouluille positiivisen diskriminaation mallin mukaisesti. (OKM 2014a; OPH 2018f.) Edellä kuvatun, jo useampana vuonna toteutuneen valtionavustuksen lisäksi, avattiin haettavaksi 2018 Opetushallituksen hallinnoimana 12



miljoonan valtionavustus, joka on tarkoitettu esi- ja perusopetuksen sekä varhaiskasvatuksen laadun, toimintakulttuurin muutoksen, inklusion, oppimisen ja hyvinvoinnin, yhdenvertaisuuden, vuorovaikutuksen ja lähikouluperiaatteen vahvistamiseen. Opetushallituksen tiedotteen mukaan avustuksella pyritään varmistamaan oppilaan opetuksen järjestämisen kannalta välttämätön ja riittävän varhainen tuki ja ehkäisemään alueellista eriarvoistumista. (OPH 2018b, 11.10.2018.) Myös Peruskoulufoorumin tunnistamien kehittämiskohteiden pohjalta avattiin 2018 haettavaksi Opetushallituksen 7 miljoonan valtionavustus tasa-arvoisen peruskoulun tavoitteiden ja toimien toimeenpanoon, jonka yhtenä kohteena oli oppimisen tukeen liittyvien käytänteiden kehittäminen (OPH 2018a, 8.11.2018).

Valtio on kuitenkin samanaikaisesti leikannut koulutuksen rahoitusta, mikä on osaltaan kasvattanut kuntien rahoitusosuutta peruspalvelujen laskennallisista kustannuksista (Pitkänen, Hievanen, Kirjavainen, Suortamo & Lepola 2017). Valtiontalouden säästöjen vaikutuksia arvioinut Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen arviointiryhmä on kuitenkin todennut, että säästöpäätösten vaikutusten luotettava arviointi ei ole olemassa olevin aineistoin mahdollista. Raportissa todetaan muun muassa, että ”Valtionosuuksien laskenta on monimutkainen laskennallinen kokonaisuus, eikä voida eritellä, mikä vaikutus kullakin säästöpäätöksellä tai muulla päätöksellä on yleissivistävän koulutuksen järjestämiseen ja sen rahoitukseen kunnissa. Kunnan valtionosuuteen ei myöskään vaikuta se, miten kunta palvelutoimintansa järjestää, kunhan se tekee sen säännösten asettamissa puitteissa.” (Pitkänen ym. 2017, 117). Kuntien erilaiset mahdollisuudet panostaa koulutukseen lisäävät kuitenkin eriarvoisuutta koulutuksen järjestämisessä. Raportissa todetaan, että ”Sekä tilastoista että järjestäjien arvioista voi päätellä, että erot koulutuksen järjestämisessä ja opetuksen tarjonnassa ovat lisääntymässä. Tämä on tullut esille myös perusopetuksen oppimistulosten kehityksessä.” (Pitkänen ym. 2017, 124).

## 1.4 Osatutkimusten teemat

Tutkimukseni sisältää *kolme osatutkimusta*, joiden teemat tukijärjestelmän näkökulmasta nousevat edellä kuvatusta seuraavasti. *Ensimmäisessä* osatutkimuksessa tukijärjestelmää on analysoitu ja kuvattu valtakunnallisesta näkökulmasta heti oppimisen ja koulunkäynnin tuen järjestelmään siirtymisen jälkeen. Tavoitteena oli kuvata myös määrällisen kehityksen seurannan kannalta keskeisten tilastollisten aikasarjojen vertailtavuus tukijärjestelmän muuttuessa. *Toisessa* osatutkimuksessa oppimisen ja koulunkäynnin tuen järjestelmää on analysoitu kunnittaisten erojen näkökulmasta, sillä perusopetuslaissa (628/1998 2 §) säädetään, että opetuksen tavoitteena on turvata riittävä yhdenvertaisuus koulutuksessa koko maassa. Kunnilla on ollut jo 1990-luvun alkupuolelta asti merkittävä valta järjestää koulutus paikallisten suunnitelmien mukaisesti valtakunnallisen opetussuunnitelman ja lakien viitoittamalta pohjalta (esim. Kivirauma 2015; Pernu 1996; Simola, Kauko,

Varjo, Kalalahti & Sahlström 2017). Aiempien tutkimusten mukaan kuntien välillä on ollut suuria eroja siinä, kuinka tuki on järjestetty (Kirjavainen ym. 2014c; Suurten kuntien raportti 2006; VTV 2013). *Kolmannessa* osatutkimuksessa oppimisen ja koulunkäynnin tuen järjestelmää edeltäneen erityisopetusjärjestelmän määrällistä kehitystä, eli tilastollisista aikasarjoista havaittavaa tuen tarjonnan määrällistä muutosta, on analysoitu ja kuvattu 1970-luvun lopulta nykypäivään. Tavoitteena on ollut tunnistaa perusopetuksen aikaisista tukijärjestelmän osa-alueista oppimisen ja koulunkäynnin tuen järjestelmälle tyypillisten tukimuotojen taustoja, sillä tukijärjestelmässä elää kerrostuneesti rinnakkain eri aikakausille tyypillisiä tuen muotoja (vrt. Kivirauma 2015). Samalla on kuvattu, kuinka normimuutosten kautta tuen tarjontaa on laajennettu yhä suuremmalle osalle perusopetuksen oppilaista. Osatutkimuksiin viitataan tekstissä roomalaisin numeroin: osatutkimus I, II ja III.

## 1.5 Tilastotieto osana koulutuspolitiikkaa

Tilastoilla on kiistaton asemansa yhteiskunnassa esimerkiksi hallinnon näkökulmasta, ilmiöiden ja trendien ymmärtämisessä, faktatietojen lisäämisessä sekä faktoihin perustuvan maailmankuvan taustalla (esim. Rose 1991; Rosling, Rosling & Rosling-Rönnlund 2018; Simpura & Melkas 2013). Tilastoja on tuotettu hallinnon välineeksi jo yli 150 vuotta myös Suomesta. Ruotsin ja Suomen väestötilasto sai alkunsa jo 1700-luvun puolivälissä ja Tilastokeskuksen historia lasketaan alka-vaksi vuodesta 1865. (Tilastokeskus 2019b.) Tilastojen yhteiskunnallinen merkitys on yksi tämän tutkimuksen lähtökohdista. Tässä tutkimuksessa tilastojen tarkastelun näkökulma on rajattu koulutustilastointeihin ja eritoten Suomen erityisopetustilastointeihin. Tutkimukseni kohdistuu Tilastokeskuksen keräämiin erityisopetuksen tilastointeihin ja niihin liittyviin tiedonkeruisiin lukuvuoden 1979–1980 ensimmäisestä koko koulujärjestelmän kattaneesta erityisopetuksen tilastoinnista alkaen (Tilastokeskus 1981). Varsinaisesti tilastoa ja tilastotuotantoa yleisenä yhteiskunnallisena ilmiönä ei tässä tutkimuksessa tutkita. Sen lisäksi, että tilastotietoja käytetään tässä tutkimuksessa oppimisen ja koulunkäynnin tuen tarjonnan tutkimiseen, tarkastelu kohdentuu erityisesti erityisopetustilaston ominaispiirteisiin, jotka tulisi huomioida silloin kun tilastoa käytetään empiirisenä aineistona kuvattaessa tai vertailtaessa Suomen tukijärjestelmää esimerkiksi eri ajan-kohtina, eri maiden tai erilaisten koulutusjärjestelmien kesken.

Koulutuksen on perinteisesti ymmärretty kuuluvan kansallisvaltioiden suvereeniteetin alueelle, mutta yhä enemmän siihen kuitenkin vaikuttaa myös se, mitä kansainvälisesti tapahtuu (esim. Ball 2004; Grek & Rinne 2011; Ozga, Dahler-Larsen, Segerholm & Simola 2011). Keskeisen viitekehyksen ylikansalliselle ohjaukselle luo Euroopan unioni ja sen asettamat yleiseurooppalaiset koulutuspoliittiset tavoitteet (esim. Grek & Rinne 2011; Nyssölä 2013). Lissabonin huippuko-

kouksessa 2000 otettiin koulutuspolitiikassa käyttöön avoin koordinaatiomenetelmä (Euroopan yhteisöjen komissio 2002; Lisbon European Council 2000), jonka keskeisiä elementtejä ovat unionitason agendan määrittely, eurooppalaiset indikaattorit ja vertailuarvot sekä unionin koordinoima arviointi (Blomqvist 2007; ks. myös Grek & Rinne 2011; Nyssölä 2013). EU:n piirissä käytävä keskustelu ja yhteinen tavoitteidenasettelu on huomioitava, vaikka koulutus kuuluu edelleen jokaisen jäsenvaltion omalle vastuulle (esim. Blomqvist 2007; Lahtinen & Lankinen 2015; Nyssölä 2013; Rinne 2008). Kansalliseen koulutuspolitiikkaan vaikuttaa myös monipuolinen kansainvälinen yhteistyö esimerkiksi Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestön OECD:n (Organization for Economic Cooperation and Development) kanssa (Jakku-Sihvonen 2009; Kallo 2009; Niukkanen 2006; Nyssölä 2013; OPH 2018d; Rinne 2008; Rinne & Ozga 2011). Eritoten erityisopetuksen näkökulmasta keskeisiä ylikansallisia toimijoita ovat Suomen kannalta olleet edellisten lisäksi muun muassa YK (Yhdistyneet kansakunnat), UNESCO (the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization) ja European Agency for Special Needs and Inclusive Education (jäljempänä European Agency) (Koivula 2017a; OPM 2007a; ks. osatutkimus III).

*Tilastotiedot ja indikaattorit*<sup>10</sup> ovat keskeisessä osassa esimerkiksi EU:n avoimessa koordinaatiomenetelmässä (Blomqvist 2007; Grek & Ozga 2008; Grek & Rinne 2011; Nyssölä 2013). Avointa koordinaatiomenetelmää sovellettiin ensimmäisen kerran hallinnan välineenä (a governing tool) vuonna 2003 kun hyväksyttiin koulutukseen liittyvät tavoitteet, joihin tähdättäisiin vuoteen 2010 mennessä (Grek & Rinne 2011). Vuonna 2007 Eurooppa-neuvosto asetti tavoitteeksi selvittää myös erityisopetukseen liittyvän indikaattorin kehittämisen mahdollisuutta yhdeksi kuudestatoista koulutukseen liittyvästä indikaattorista, joilla seurattaisiin kehitystä kohti Lissabonin strategian tavoitteita. Indikaattoria ei kuitenkaan koskaan otettu käyttöön. (European Council 2007, 7–9; ks. osatutkimus III.) Grek ja Rinne (2011) kuvaavat edellä eriteltyä hallinnan tapaa ”pehmeäksi hallinnaksi” (soft governance), jossa tilastotiedot ovat keskeisessä asemassa, ja jonka välineitä ovat vertailu ja benchmarking.

Euroopan tilasto-ohjelmaa vuosille 2013–2017 perusteltiin muun muassa sillä, että tilastojen tarve on kasvanut ja luonne muuttunut päätöksenteon tietolähteistä näyttöön perustuvan päätöksentekoprosessin keskiöön (Euroopan parlamentin ja

---

<sup>10</sup> *Viralliset tilastot* koostuvat kvantitatiivisista ja standardoiduista yhteiskuntakuvauksista, jotka muodostavat keskeisen osan yhteiskunnan hallinnassa käytettävää tietoa-aineistoa (Simpura & Melkas 2013). *Indikaattoreita* voi olla niin laadullisia kuin määrällisiäkin. Indikaattorille ei ole olemassa yhtä yhtenäistä määritelmää. (Davis, Kingsbury & Merry 2012; Varjo & Kauko 2008.) Määrällinen indikaattori voi perustua esimerkiksi tilaston yhteen tunnuslukuun tai olla sovitunlainen yhdistelmä eri tilastotietoja. Olen- naista on se, että se palvelee jotakin käyttötarkoitusta eikä ole samalla tavalla yleiskäyt- töinen kuin tilasto. (Simpura & Melkas 2013.)

neuvoston asetus 99/2013). Viime vuosina eritoten määrällisellä tiedolla onkin ollut vaikutus koulujärjestelmien kehittämiseen, eikä vähiten OECD:n ja EU:n toiminnan kautta (esim. Lawn 2013; ks. myös Grek & Rinne 2011; Simola, Ozga, Segerholm, Varjo & Andersen 2011).

Tilastojen, indikaattoreiden, vertailujen ja yleisemmin numerotiedon merkitys on kasvanut koulutuspolitiikassa ja koulujärjestelmän ohjauksessa niin kansallisesti kuin kansainvälisesti (esim. Grek & Ozga 2008; Lawn 2013; Lindblad 2001; Nóvoa & Yariv-Mashal 2003; Ozga ym. 2011; Simola ym. 2011; Simola & Rinne 2010; Varjo & Kauko 2008). OECD:n PISA-tutkimus on myös osaltaan kasvattanut erilaisten vertailujen määrää huomattavasti. Samalla vertaileva koulutustutkimus on lisääntynyt. (Esim. Simola & Rinne 2010; Simola ym. 2011.) Kuten Rinne, Kivirauma ja Simola (2001; Rinne 2001) ovat todenneet, Eurostatin ja OECD:n tilastovertailut ovat siinä mielessä tärkeitä, että ne luovat maille koulutuksellisen imagon ja aseman jäsenmaiden joukossa. Samalla ne luovat uusia käsitteitä ja luokituksia sekä korostavat sitä, mitkä asiat nähdään niin tärkeinä, että ne kohotetaan ylikansallisten indikaattoreiden joukkoon. Ylikansallisten toimijoiden vertailuja käytetään usein evidenssinä oikeuttamaan poliittisia päätöksiä, ja siten ne ovat myös itsessään osa hallintaa (esim. Nóvoa & Yariv-Mashal 2003; ks. myös Rinne, Kivirauma & Simola 2001). PISA-tutkimuksen tulosten lisäksi juuri esimerkiksi OECD:n laatimia laajoja tilastovertailuja pyritään käyttämään hyväksi päätöksiä tehtäessä myös Suomessa (esim. Kivinen, Hedman & Kaipainen 2013; Laukkanen 2011). Kuten Ritva Jakku-Sihvonen (2009) on todennut, Suomessa koulutuksen kehittämisessä on pyritty jo pitkään noudattamaan tietoperustaisen johtamisen periaatteita, joissa esimerkiksi kotimaisella ja ulkomaisella tilastotieto- ja indikaattorituotannolla on keskeinen merkitys.

Kansainvälisten vertailujen avulla kansallisvaltiot voivat verrata omaa tilannettaan muihin maihin. Vastaavasti kansallisten tilastojen avulla esimerkiksi kunnat voivat verrata ja arvioida itseään. Tilastot, niihin perustuvat kuvaukset ja vertailut ovatkin yksi informaatio-ohjauksen välineistä (esim. Nyyssölä 2013; Stenvall & Syväjärvi 2006; Virtanen 2009), joskin tilastojen ja indikaattorien luonteen voidaan nähdä olevan enemmän tilannetta kuvaava kuin vahvan ohjaava (esim. Nyyssölä 2013; Virtanen 2009). Matti Virtanen (2009) jakaa tieto-ohjauksen (ilmaus on kattavampi kuin informaatio-ohjaus) kolmeen tasoon: kuvaus, vertailu ja ideaalimallit eli hyvät käytännöt. Tieto-ohjaus on Virtasen mukaan tavoitteista vaikuttamista, ja vaikuttamispyrkimys kasvaa kolmijaon ylenevillä portailla. Kuvaus ja vertailut, kuten tilastot ja tutkimus, toimivat peilinä, jonka avulla kohde voi arvioida itse itseään. Hyvät käytänteet sen sijaan sisältävät tiedon siitä, miten ja mihin suuntaan kohteen toiminnan toivottaisiin muuttuvan. Kuten Simola kollegoineen (2011, 105) on osuvasti vertailuihin, numeroilla hallintaan ja datan lisääntymiseen liittyen todennut ”data about a specific context is not enough; knowledge must be framed by comparison. This applies at all levels – school to school as well as nation to nation.”

Ball (2015, 299) kuvaa numeroilla hallintaa (governing by numbers) suhteellisen uudeksi hallinnon muodoksi, jolla on pitkä historia:

”This is a relatively new form of governing which nonetheless has a long history. The word statistics, the representation of the social in numerical form, means literally, from its German origins, state numbers – the systematic collection of demographic and economic data by states.”

Simpura ja Melkas (2013) ovat kuvanneet tilastojen keskeistä yhteiskunnallista asemaa siten, että viimeistään 1900-luvun alusta alkaen on vaikea kuvitella, että modernit yhteiskunnat olisivat voineet toimia ilman järjestelmällistä tiedon tuotantoa. Aluksi kiinnostus kohdistui kansallisvaltion väestöryhmien oloihin ja 2000-luvulla kansainvälinen ja maailmanlaajuinen näkökulma ovat nousseet kansallisen näkökulman rinnalle. He jatkavat todeten, että 1800-luvun alkupuolella muodostunut virallinen tilasto on koskenut nimenomaan niitä asioita, joista valtio on halunnut ajantasaista ja luotettavaa tietoa.

Tietoon perustuvaan päätöksentekoon sekä hallintoon ja hallintaan liittyvää tutkimusta on paljon myös koulutuksen alalla. Dataan, numeroihin ja vertailuihin perustuvaa hallinnan tapaa on nimetty tutkimuksissa esimerkiksi numeroilla hallinnaksi (governing by numbers) (esim. Grek 2009; Grek & Ozga 2008; Simola ym. 2011; ks. myös Rose 1991), informaatiolla hallinnaksi (governance by information) (Bogdandy & Goldmann 2012) ja vahvaan näyttöön perustuvaksi politiikaksi (evidence-based policy) (esim. Van Damme 2011; ks. myös Niemi 2011). Edellä mainitut tutkimukset liittyvät esimerkiksi Euroopan unionin avoimen koordinaation indikaattoreihin, OECD:n indikaattoreihin sekä PISA-tutkimuksen vaihtokutuksiin, mutta myös yleisemmin tiedon ja vertailujen lisääntymiseen päätöksenteon ja hallinnan taustalla.

Suomalaisen koulutuspolitiikan näkökulmasta kansainvälisten indikaattoreiden kehittämiseen liittyen koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelmassa vuosille 2007–2012 (OPM 2007b, 70–71) linjattiin seuraavaa:

”Kansainvälisesti vertailukelpoiset indikaattorit mahdollistavat koulutusjärjestelmän toimivuuden analyysin kansallista tasoa laajemmassa viitekehityksessä. Samalla ne kuitenkin ohjaavat keskustelua. On tärkeää pyrkiä vaikuttamaan kansainväliseen koulutusta koskevaan tietotuotantoon yhtäältä siten, että tuotettavat indikaattorit ovat relevantteja kansallisen kehittämisen suhteen ja toisaalta siten, että kansalliset piirteet tulevat niissä riittävästi huomioon otetuiksi.”

Yleisesti tietoon perustuvasta päätöksenteosta suunnitelmassa todettiin:

”Kattava ja monipuolinen tietopohja edesauttaa koulutus- ja tiedejärjestelmän toimivuuden hahmottamista poliittisen päätöksenteon tueksi, helpottaa tehtävien ratkaisujen vaikutusten arvioita ja luo edellytyksiä korkeatasoiselle lainsäädäntötyölle. [...] Koulutusta ja opiskelijoita koskeva perustietotuotanto kerätään Tilastokeskuksessa. Näitä tietoja hyödyntää

Opetushallitus laajaa yleisöä palvelevissa tietokannoissa ja informoinnissa sekä opetusministeriö mm. eri sektoreiden tulosohtauksessa.”

Kansalliset tilastopohjaiset tilannekuvaukset ja indikaattorit (esim. Kumpulainen 2014a; Nyyssölä & Jakku–Sihvonen 2009; vipunen.fi) sekä kansainväliset indikaattorit ja tilastovertailut kuten OECD:n Education at a Glance, Eurydice ja European Agencyn tilastot perustuvat pääosin kunkin maan omista lähtökohdista keräämiin tilastotietoihin (Bray 2014; European Agency 2017; European Commission 2018; OECD 2018a; Tuononen 2011). Esimerkiksi UNESCO, OECD ja EU keräävät koulutustilastoja kansallisvaltioilta yhteisen UOE-tiedonkeruun kautta (UNESCO OECD Eurostat [UOE] joint data collection) (UOE manual 2016). Eri maiden tilastot eivät näin ollen ole useinkaan keskenään suoraan vertailukelpoisia vaan voivat poiketa toisistaan paljonkin (ks. esim. European Agency 2017; European Commission 2012).

Pijl ja Mejer (1991, 108; ks. myös Anastasiou & Keller 2017; Florian, Hollenweger, Simeonsson, Wedell, Riddell, Terzi & Holland 2006; Richardson & Powell 2011) ovat kuvanneet osuvasti, kuinka eri maiden määritelmät vaihtelevat niin tuen tarjontaan kuin tilastointeihin liittyen:

”Not only do statistics differ in the way they are built up, but also the definitions of the groups that belong to special education — the group of students labelled as having special needs — change from country to country.”

Kuvaavaa on, että Eurostatin erityisopetustilastoinnin kehittämiseen liittyvässä selvityksessä (European Commission 2012, 57; ks. myös OECD 2016) todetaan, että yksimielisyys 27 maan vastauksissa saavutettiin vain sen osalta, ettei yhteistä määritelmää erityisopetukselle ole mahdollista saavuttaa:

”-- there is little or no possibility of different countries accepting a single definition of special educational needs.”

Nämä lähtökohdat tulee niin tilastovertailuissa kuin vertailevassa koulutustutkimuksessa pitää mielessä, sillä tilastot ovat kuitenkin rajoitteistaan huolimatta tärkeä osa niin tutkimusta kuin koulutuspolitiikkaa.

Suomen tilastot huomioivan vertailevan erityisopetusjärjestelmien tutkimuksen näkökulmasta Jahnukainen ja Itkonen (2016) ovat artikkelissaan kuvanneet, että vertailu täysin samoin kriteerein eri koulujärjestelmien välillä on lähes mahdotonta, mutta vertaileva tutkimus tuottaa arvokasta tietoa laajemmasta näkökulmasta. Kivirauma ja Ruoho (2007) ovat myös todenneet, että vertailtavuuden ongelmien vuoksi erityisopetuksen tilastovertailuilla voidaan tuottaa tietoa yleisemmistä tilastollisista trendeistä, mutta ne ovat sitä epäluotettavampia, mitä yksityiskohtaisempia lukuja ne erittelevät. Erityisopetusjärjestelmien vertailuja tehdään eri näkökulmista ja erilaisin asetelmin (esim. Anastasiou & Keller 2017). Yleisesti vertailevassa koulutustutkimuksessa vertailuja tehdään muun muassa eri maiden, kulttuurien, koulusysteemien ja ajan suhteen erilaisin aineistoin ja erilaisin tieteenfilosofisin perustein (ks. esim. Bray, Adamson & Mayson 2014; Kallo 2018;

Richardson & Powell 2011), jolloin tilastojen erilaisuus on sinänsä vain yhteen aineistoon liittyvä piirre. Pelkkiin tilastoihin vertailevat tutkimukset pohjaavat harvoin, mutta poikkeuksiakin on (esim. Anastasiou & Keller 2014), jolloin tulosten tulkinta tilastojen erilaisuudesta johtuen on hankalaa ja epävarmaa.

Eurostatin raportissa todetaan, että tilastovertailuja tekevän on hyväksyttävä tilastojen rajoitteet. Vertailtavuuden ongelma ei kiistä maiden omien määritelmien pohjalta tehtyjä tilastopohjaisia vertailevia kuvauksia, joita European Agency tekee, mutta vähentää kuitenkin niiden hyödyllisyyttä etsittäessä tapaa kansainväliseen tilastojen vertailuun. (European Commission 2012.) Yksi tapa onkin kerätä tilastotiedon ohella laadullisia kuvauksia ja metatietoja järjestelmistä, joita käytetään vertailtavuuden kuvaamiseen. Näin tehdään European Agencyn vertailuissa (European Agency 2016; European Commission 2012). Niin erityisopetuksen tilastointien kuin myös yleisemmin koulutustilastojen osalta vertailtavuuden parantamiseen tähtäävällä työllä on jo pitkä historia. Esimerkiksi OECD:n johdolla yhtenäisiä erityisopetuksen kategorioita kehitettiin 1990-luvulla (OECD – CERI/SENDD) ja edellä mainitun Eurostatin selvitystyön jälkeen muun muassa OECD jatkaa vertailtavuuden parantamiseen liittyvää työtä edelleen (European Commission 2013; OECD 2018b; ks. myös Florian ym. 2006; Varjo & Kauko 2008). Kuten esimerkiksi Keränen (2001) on vertailevaan tutkimukseen liittyen todennut, tilastovertailuihin liittyvät lähdekriittiset ja kulttuuriset merkitysongelmat eivät johda kuitenkaan määrällisistä menetelmistä luopumiseen, vaan tietoa tulee lisätä esimerkiksi siitä, miten tilasto on kohdemaissa kerätty ja minkälaisia paikallisia merkityksiä vertailuissa tutkitut kysymykset kohdemaissa saavat.

Yhtenäisen määritelmän puute ja tulkinnanvaraisuus eivät toki ole pelkästään vain maiden välisen vertailun ominaispiirteitä. Kansallisestakaan näkökulmasta tarkasteltuna yhtenäisen määritelmän tai tulkinnan saavuttaminen tukijärjestelmään liittyen ei ole taattua, vaikka se esimerkiksi Suomessa yhteisten normien ja pidemmän perinteen kautta onkin helpompaa kuin eri maiden välillä. Ei ole olemassa esimerkiksi valtakunnallista yhtenäistä tulkintaa siitä, mitä erityisellä tai tehostetulla tuella tarkoitetaan (Ahtiainen ym. 2012; Lintuvuori & Vainikainen 2018; Rajala 2017; Thuneberg & Vainikainen 2015). Lisäksi esimerkiksi osa-aikaisen erityisopetuksen tilastoinnissa ei ole selvää asiakirjaa, johon tilastointi voidaan rajata, mikä jättää tulkinnalle enemmän tilaa (esim. osatutkimus I ja III).

Edellä kuvatusta tilastotiedon asemasta kansallisessa ja kansainvälisessä koulutuspolitiikassa nousee yksi tutkimukseni lähtökohdista. Toisena päätavoitteena *on ollut tutkia ja kuvata Suomen oppimisen ja koulunkäynnin tuen järjestelmää kuvaavaa erityisopetustilastoa mahdollisimman tarkoin*. Tavoitteena on ollut tunnistaa erityisopetuksen tilastoinneista sellaisia piirteitä, joilla on merkitystä tukijärjestelmän valtakunnallisen ja alueiden välisten erojen tilastopohjaisessa kuvaamisessa ja tutkimisessa. Ominaispiirteiden tarkastelussa eritellään myös ajalliseen ja kansainväliseen vertailuun vaikuttavia tekijöitä.

Erityisopetustilastointeja ei ole tehty vuosittain ja niiden sisältö on myös vaihdellut eri vuosina (ks. Lintuvuori 2010). Samaa tuen osa-aluetta on eri aikoina tilastoitu myös erilaisten määritelmien ja rajausten mukaisesti (esim. Jahnukainen 2006; Lintuvuori 2010). Aikasarjan kriittisen analyysin ja tilastojen kriittisen tarkastelun kautta tavoitteena on ollut tutkia ja kuvata, miten tilastointi on muuttunut ja miten se vaikuttaa aikasarjassa ilmenevän määrällisen kehityksen ja tukijärjestelmässä tapahtuneiden muutosten tulkintaan (osatutkimus I ja III). Eri maiden tilastointien välisen vertailtavuuden lisäksi tilastointien vertailukelpoisuuteen liittykin siis myös ajallinen vertailtavuus (esim. May 2011).

Koska Suomen koulujärjestelmässä kunnilla on koulutuksen järjestäjinä valta järjestää opetus paikallisista lähtökohdistaan, niiden välillä on suuria eroja myös tuen tarjonnassa (Kirjavainen ym. 2014c; Suurten kuntien raportti 2006; VTV 2013). Maiden välisen ja ajallisen vertailukelpoisuuden lisäksi tilastointiin liittyy siis myös alueellinen vertailtavuus (osatutkimus I ja II).

Kansainvälisissä tilastovertailuissa ja kansallisissa tilastopohjaisissa tilannekatsauksissa kuvataan yleensä valtakunnallista tilannetta. Kunnittaisten ja alueellisten erojen tarkastelun tavoitteena on ollut tuen tarjontaan liittyvien erojen tutkimisen lisäksi myös tunnistaa kansallisten tilastojen ominaispiirteitä, jotka voisi olla hyvä ottaa huomioon niissä maissa, joissa käytännöt vaihtelevat alueittain koska paikallisilla opetuksen järjestäjillä on suuri valta ja vastuu opetuksen järjestämisestä. Yhtenä tavoitteena on ollut eritellä, kuinka valtakunnalliset keskiluvut kuvaavat oppimisen ja koulunkäynnin tuen järjestelmää (osatutkimus I ja II).

Toisena tarkastelukulmana on ollut se, että tilastoilla voidaan kuvata vain sitä mitä tilastoidaan. Se, että jotain jätetään tilastoimatta, vaikuttaa tilastojen pohjalta tehtyyn ilmiön kuvaukseen. (Kurkela & Sauli 1998.) Tilastojen pohjalta tehtyä valtakunnallista kuvausta on verrattu samaa ajankohtaa kuvaavaan empiiriseen tutkimusaineistoon ja tukijärjestelmää sääteleviin normeihin. Tavoitteena on ollut eritellä, miten eri aineistot tukijärjestelmää kuvaavat, ja jääkö tilastoinnin ulkopuolelle tukijärjestelmän kannalta merkityksellisiä kokonaisuuksia (osatutkimus I).

Tilastot ovat tutkimuksessani niin tutkimuksen kohteena kuin tutkimusaineistonakin. Tilastojen mahdollisimman tarkka ja kriittinen tarkastelu tukee samalla myös oppimisen ja koulunkäynnin tuen järjestelmään liittyvää kuvausta ja analyysia.

Tilastoilla on asemansa koulujärjestelmän ohjauksessa niin kansallisella kuin kansainväliselläkin tasolla. Suomessa erityisopetustilastoista ilmennyt erityisoppilaiden määrän kasvu oli kuntien välisten erojen ohella keskeisiä perusteluita muutokselle oppimisen ja koulunkäynnin tuen järjestelmään siirtymistä pohjustaneessa erityisopetuksen pitkän tähtäimen strategiassa (OPM 2007a). Tukea saaneiden oppilaiden määrän kasvu oli taustalla myös rahoitusjärjestelmän muutoksessa. Valtionosuuden laskentaperiaatteita muutettiin osin siksi, että tukea saaneiden oppilaiden määrän kasvu oli osaltaan seurausta siitä, että aiempi korotuksen



sisältänyt valtionosuuden laskentatapa oli saattanut kannustaa siirtämään oppilaita erityisopetuksen oppilaiksi (HE 174/2009; ks. myös Kirjavainen ym. 2014c; Pulkkinen & Jahnukainen 2015). Tosin erityisopetusta saaneiden oppilaiden määrän kasvu ei ole ollut vain suomalainen erityispiirre, vaan se on ollut tyypillistä useille maille (esim. Graham & Jahnukainen 2011; Richardson & Powell 2011; ks. myös Jahnukainen 2012a).

Tilastotietoja käytetään myös oppimisen ja koulunkäynnin tuen suunnittelussa paikallisella tasolla (Lintuvuori 2013). Helsingin talousarviossa (Helsinki 2017, 133) vuodelle 2018 esitetty perustelu on oiva esimerkki tilastopohjaisesti perustellusta tukijärjestelmän muutoksesta:

”[---] luokkamutoisen erityisopetuksen ja integratiivisen opetuksen välinen suhde muuttuu suunnittelukauden aikana vastaamaan valtakunnallista keskiarvoa. Tällä hetkellä luokkamutoista erityisopetusta saa noin 60 % erityisoppilaista ja integraatio-oppilaita on noin 40 %. Tavoitteena on muuttaa tämä suhde toisinpäin.”

Tilastotietoja hyödynnetään paljon myös mediassa ja tutkimuksessa. Oppimisen ja koulunkäynnin tukea kuvaavat tilastot eivät ole kuitenkaan suoraan käyttöön sovellettavissa olevaa yksilötietoa (Jahnukainen 2012b). Kyseessä on tilastointipäivän (syyskuun 20. päivän) poikkileikkaus siihen oppilasjoukkoon, jolle on siihen mennessä tehty esimerkiksi tilastoinnin edellytyksenä oleva erityisen tuen päätös tai tehostetun tuen oppimissuunnitelma. Tilastojen kautta ei varsinaisesti ole kuvattavissa tuen tarpeen kasvu, sillä tilastoyksiköksi lasketaan vasta, kun tullaan virallisesti tuen piiriin. Tilastot kuvaavatkin oppimisen ja koulunkäynnin tukea esisijaisesti palveluna ja sen jakamisena. (Osatutkimus I ja II; ks. myös Jahnukainen 2006; Jahnukainen & Itkonen 2016.)

Tutkimuksessani yhdistän tukijärjestelmän kuvauksen ja määrällisen muutoksen analyysin tilastojen tutkimukseen sekä aikasarjan kriittiseen tarkasteluun, mikä ei ole kovin tutkittu aihe. Jahnukainen on eri yhteyksissä tutkinut määrällisen kehityksen syitä ja tilastointimuutoksia (esim. 2006; 2007; 2012a; 2012b) sekä kuvannut muun muassa erityisopetuksen kasvua todeten, että kyse on sekä erityisopetuksen määrittelyissä että hallinnollisesti koulujärjestelmässä ja normeissa tapahtuneista muutoksista (Jahnukainen 2006; 2012a). Vuosien 2001–2010 osalta tarkastelu on tehty yhdessä Kirjavaisen ja Pulkkinen kanssa (2014c). Lastensuojelutilastoinnista vastaavaa tarkastelua ovat tehneet Alastalo ja Pösö (2011) ja Heino ja Pösö (2003) sekä lastensuojelun ja erityisopetuksen tilastoinneista Jahnukainen, Pösö, Kivirauma ja Heinonen (2012). Kansainvälisessä vertailevaan tutkimukseen liittyvässä viitekehityksessä virallisten tilastointien ominaispiirteisiin liittyvää erittelyä on tehty esimerkiksi rikostilastoista (esim. May 2011; Westfelt & Estrada 2005; Young 2005).

Vaikka tutkimukseni toinen päälinja liittyy indikaattorien lisäksi yleisemmin tilastotietoon, kuvaa seuraava lainaus Nóvoan artikkelista mielestäni hyvin tutkimuksen toiseen päälinjaan liittyvää lähtökohtaa:

“Numbers Do Not Replace Thinking [---] There is no objectivity in how indicators are designed, organised and presented. It is their production and use that needs to be analysed and understood.” (Nóvoa 2013, 139.)

## 1.6 Tutkimuksen asemointi ja tieteenfilosofiset lähtökohdat

Tutkimukseni on järjestelmätasoinen kuvaileva tutkimus. Tilasto- ja normipohjainen analyysi ei anna mahdollisuutta kuvata suoraan oppimisen ja koulunkäynnin tuen tarvetta vaan tuen tarjontaa. Tilastojen perusteella ei tiedetä, kuinka hyvin tarjonta vastaa tarpeeseen. Tilastopohjaisesti ei ole mahdollista kuvata sitäkään, minkälaista todellista tukea oppilaat saavat, vaan tilastot tuottavat suhdannetietoa tukijärjestelmän eri osa-alueista (osatutkimus I). Oppimisen ja koulunkäynnin tuen järjestelmää on mahdollista tutkia monesta näkökulmasta, jolloin tutkimuksen luoma kuva voi olla erilainen katsantokannan mukaan. Tässä tutkimuksessa katsontakulma rajautuu siis järjestelmätasolle, eikä se näin ollen pyri tutkimaan sitä, minkälaisena tukijärjestelmä koulun käytännöissä ja oppilaan saamassa tuessa ilmenee. Tämä tutkimus tarkastelee koko tukijärjestelmää valtakunnalliselta tasolta ja alueellisia eroja kuvaten.

Tutkimukseni lähtee kriittiseen realismiin sisältyvästä ajatuksesta, että maailma – todellisuus – on olemassa meistä riippumatta, mutta tietomme siitä on puutteellinen (esim. Anttila 2014; Haaparanta & Niiniluoto 2016; Raatikainen 2004). Raatikainen (2004, 83) on kuvannut, että vaikka ihmistieteissä tutkimuskohteet ovat monella tavoin ihmismielestä, kielestä, yhteiskunnasta ja kulttuurista riippuvaisia, kriittinen realismi ei kiistä sitä, mutta korostaa, että tutkija itse ei uskomuksillaan ja teorioillaan luo todellisuutta, jota tutkii. Hänen mukaansa kriittinen realismi myös sallii ”ideaaliset” oliot ja tapahtumat, jolloin lähtökohtana on, että tutkittava todellisuuden osa on olemassa riippumatta tutkijan uskomuksista – ei ihmismielestä ylipäänsä. Kriittisen realismin näkemyksen mukaan tiede voi erehtyä ja se edistyy erehdysten kautta. Se siis hylkää varman tiedon ihanteen. Tieto voi lähestyä totuutta, mutta se ei ole koskaan ehdottoman varmaa ja lopullista (Haaparanta & Niiniluoto 2016; Kallio 2018; Raatikainen 2004.)

Kriittinen realismi on yleistynyt tutkimuksen viitekehyksenä johtuen siitä, että ”ääripäihin menemisen sijaan on pyritty löytämään keskitietä, jossa todellisuutta pidetään jossain määrin yhteisenä ja objektiivisena, mutta samalla siihen suhtaudutaan kyseenalaistaen.” (Saaranen-Kauppinen & Puusniekka 2006). Mixed methods -lähestymistapaa kriittisen realismin näkökulmasta eritellyt Pitkäniemi (2018) kuvaa kuinka useat kriittisestä realismista kirjoittaneet näkevät sen olevan useammassakin suhteessa välimaastossa tiettyjen muiden tieteenfilosofioiden suhteen. Kriittinen realismi lähtee esimerkiksi ajatuksesta, että maailma on olemassa ihmisestä riippumatta, mutta silti se samalla tunnustaa, että konstruointi kuvaa hyvin ihmisen tapaa rakentaa ymmärrystä maailmasta. Pitkäniemi (2018, 300) toteaa, että kriittisen realismin voidaan katsoa sisältävän ajatuksen siitä, että

”molemmat monometodit, kvalitatiivinen ja kvantitatiivinen, toimivat yhdessä tutkittavan ilmiön tavoittamisessa.” Mixed methods -tutkimusasetelmaan liittyviä tavoitteita eritellessään Pitkäniemi (2018, 303) myös kuvaa, että kriittiseen realismiin sisältyy ajatus lähestyä tutkittavan ilmiön muodostumista – ”miksi ilmiö on sellainen kun on, ja miksi se on tällä hetkellä sellaiseksi muotoutumassa.” Tämän tapainen lähestymistapa liittyy myös tähän tutkimukseen sen tarkastellessa alati muuttuvaa tukijärjestelmää menneen, nykyhetken ja hieman myös tulevan perspektiivistä.

Tilastot ovat sekä tutkimuksen toisena pääaineistona että tutkimuksen kohteena. Seuraavaksi tarkastellaan kriittisen realismin lähtökohdista sitä, minkälaista tietoa tilastot ovat. Niiniluoto (1996, 48–49) toteaa, että ”klassinen filosofien käsitys tiedosta ’hyvinperusteltuna totena uskomuksena’ on hyvin vahva”. Mutta hän jatkaa, että paraskin tieteellinen tieto aina jossain määrin epäonnistuu tämän ideaalin tavoittamisessa. Erilaisista tiedonlajeista tilastollinen tieto asettuu hänen mukaansa singulaarisen (yksittäisiä asioita, tosiseikkoja ja tapahtumia koskevan) tiedon ja yleisen tiedon (joka muodostuu yleisiä säännönmukaisuuksia koskevista väitteistä ja, jota sisältävät esimerkiksi luonnontieteiden ja systemaattisten yhteiskuntatieteiden lait ja teorit) väliin (Niiniluoto 1996, 55). Tilastollisesta tiedosta hän käyttää esimerkkinä tilastoihin perustuvaa tietoa jonkin populaation luonteesta, mikä tässä tutkimuksessa voisi olla esimerkiksi ”7,5 prosenttia perusopetuksen oppilaista sai erityistä tukea vuonna 2016”.

Tilastotietoa eritelleiden Simpuran ja Melkaksen (2013, 12) näkemyksen mukaan tilastot täyttävät tieteellisen tiedon määritelmän:

”Tilastot ovat yleensä hyvin perusteltuja: niiden kohteet, käsitteet, mitaus- ja esittämistavat syntyvät pitkässä prosessissa, jossa kaikki valinnat ovat perusteltuja. Tilastot ovat myös tosia uskomuksia: niiden tuottajat ja käyttäjät uskovat tilastojen pystyvän kuvaamaan todellisuutta. Vielä todemmiksi ne tulevat silloin, kun niitä käytetään päätöksenteon perustana.”

Kirjoittajat ovat tarkastelleet tilastotietoa Ilkka Niiniluodon kuvaaman erittelyn kautta (Niiniluoto 2011a, 2011b), jonka olen taulukossa 1 kääntänyt lähes samoin kuin he omassaan (Simpura & Melkas 2013, 12), mutta tässä lisäten taulukkoon oman sarakkeen tilastotiedon näkökulman korostamiseksi. Seuraavassa tarkastellaan lakien ja tilastokriteerien määrittämän virallisen tilaston luonnetta yleisesti tämän erittelyn mukaisesti.

**Taulukko 1.** Virallinen tilasto Data – Tieto – Viisaus -erittelyssä (Niiniluoto 2011a, 2011b; Simpura & Melkas 2013, 12.)

DATA: tallennettuja ja muokattuja merkkejä	tilastoinnin raakadata, matriisi
INFORMAATIO: symbolisen ilmaisuuden sisältö	tilastojulkaisu lukuineen ja käsitteiden määritelmineen, aikasarjat, tilastotaulukot ja kuviot
TIETO: perusteltu tosi uskomus	tilastoihin perustuva tieto, kuvaukset, erilaiset perustellut tulkinnat
YMMÄRRYS: tiedon yhdistäminen merkitykselliseksi kokonaisuuksiksi	
VIISAUS: vastuullista tiedon käyttöä hyvän elämän edistämiseksi	

Tämän erittelyn mukaan tilastoinnin raakadata ja matriisi ovat dataa, eli tallennettuja ja muokattuja merkkejä ja merkkijonoja, jotka kantavat informaatiota (vrt. Niiniluoto 1996, 29–30). Ennen tilaston, eli tilastotaulukoiden, aikasarjojen ja tilastojulkaisun käsitteiden määritelmien julkaisua, dataa käsitellään monin eri tavoin ja se käy läpi laajoja tarkastuksia ja tarkennuksia tilaston tuottajan taholta varsinkin virallisten tilastojen ollessa kyseessä (esim. SVT 2017a; Tilastokeskus 2007a).

Datassa olevat merkit ja luvut eivät ole vain kirjaimia ja numeroita, vaan ne kantavat informaatiota. Luvut sisältävät informaatiota jostain ilmiöstä, joka on käännetty tilastoitaessa numeeriseksi dataksi. Jokaisessa perusasteen koulussa on esimerkiksi laskettu, kuinka monella oppilaalla on erityisen tuen päätös tilastoinnin viitepäivänä ja syötetty tämä tiedonkeruun lomakkeelle niin, että tieto on jaettu vuosiluokkien mukaisesti kokonaisuudessaan sekä erikseen tytöistä.

Niiniluodon (1996) käsiteanalyysistä voidaan havaita, että informaatiolle on hyvin paljon erilaisia määritelmiä ja joskus sitä käytetään myös termin ”data” vastineena. Tässä informaationa ymmärretään merkkijonojen kantama informaatio, eli merkkijonon ilmaisema viesti ja sisältö (vrt. Niiniluoto 1996, 2011a, 2011b.) Tilastojen näkökulmasta informaatiota ovat siis esimerkiksi tilastojulkaisuihin tuotetut tilastotaulukot, joista ilmenee esimerkiksi vuonna 2016 erityistä tukea saaneiden oppilaiden määrä vuosiluokkajaon mukaisesti. Tilastoinformaatiota sisältävät siis tilastojulkaisujen tietokantataulut, erilaiset yhteenvetotaulukot, kuviot sekä aikasarjat. Keskeinen osa tilastoja ovat myös sen käsitteiden määritelmät ja tilastokuvaus.

Niiniluoto (2011a) on esityksessään tilastoihin liittyen kuvannut, että tilastot ovat yksi sosiaalisen informaation systeemeistä, joiden orientaatio on totuudessa ja faktoissa. Tulee samalla kuitenkin huomioida myös se, että tilastot eivät kata kaikkea, jolloin niiden luoma kuva ilmiöstä on sopimuksenvarainen. Tilastot eivät siis itsessään ole suoraan paljaita faktoja sinänsä, vaan yksi tavoista, joilla todellisuutta pyritään kuvaamaan luotettavasti, usein tieteellisesti perustellusti (Simpura & Melkas 2013), mutta samalla myös systeemien ohjauksen tiedontarpeista

lähtien. Niiniluoto (2011a, 2011b) korostaakin, että vaikka on olemassa lähes loputon määrä tilastollisia faktoja, informaatiossa on silti aukkoja ja datan valikointuminen, eli se mitä jää tilastoinnin ulkopuolelle aiheuttaa haasteita ja tulee huomioida. Simpura ja Melkas (2013, 16) kuvaavat tämän tyyppiseen arviointikykyyn liittyvää osaamista tilastojen lukemisen taidoksi, jonka he erottavat suppeammasta tilastojen lukutaidosta. Laajempaan määritelmään sisältyy yleisempien numerotaitojen lisäksi myös se, ”että lukija pystyy ottamaan huomioon, missä yhteydessä ja tarkoituksessa teksti tai tilasto on tuotettu, kuka sen on tuottanut, miksi teksti tai tilasto on julkaistu niin kuin se on julkaistu ja miksi sitä on tulkittu niin kuin sitä on tulkittu.”

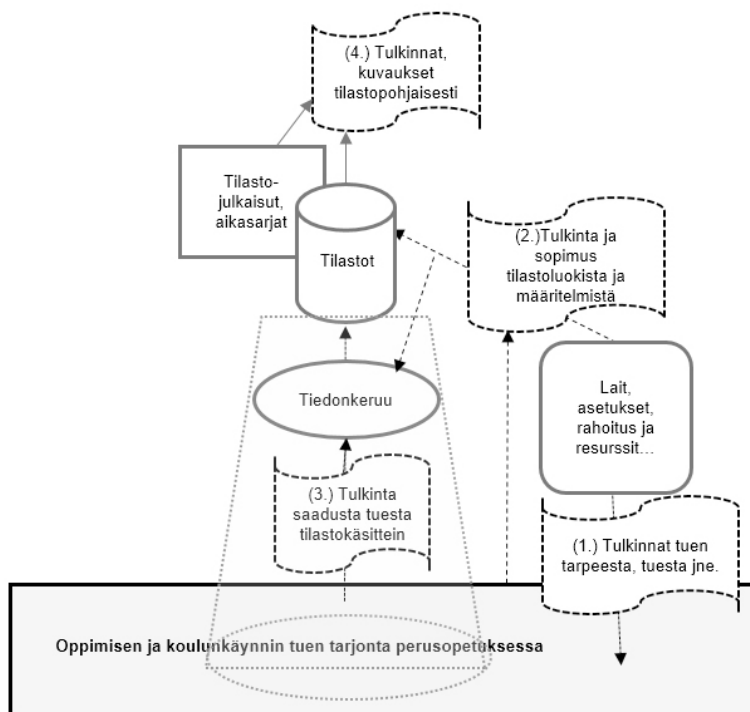
Tilastotietoa tässä erittelyssä olisivat esimerkiksi tilastontuottajan tilastojulkaisuun sisällyttämät kuvaukset ja lauseet jonkun populaation luonteesta ja esimerkiksi osuuden muutoksesta edelliseen tilastoon nähden. Tämän tutkimuksen näkökulmasta tilastotietoa voisi olla esimerkiksi erityistä tukea saaneiden oppilaiden osuus vuosiluokilla 7–9 sekä tämän osuuden muutos tilastollisesti vertailukelpoisena aikana. Niiniluodon (1996, 60) näkemys tiedosta pohjaa myös kriittiseen realismiin ja siihen keskeisesti liittyvään fallibilismiin, eli ajatukseen siitä, että tiedeessä voidaan tavoitella totuutta, joka ei kuitenkaan ole ehdottoman varmaa, vaan inhimillinen tieto on aina periaatteessa korjattavissa ja muutettavissa (ks. myös Kallo 2018; Raatikainen 2004).

”Ajan mukana – uuden evidenssin sekä uusien käsitteiden ja teorioiden myötä – tieto paranee lähestymällä totuutta, tulemalla yhä ’totuudenkaltaisemmaksi’” (Niiniluoto 1996, 60).

Tilastojen lukemisen taidon erittelyn yhteydessä Simpura ja Melkas (2013, 16) kuvaavat, että kaikkiin tilastoihin liittyy erityispiirteitä ja mitta-ongelmia, jotka tulee huomioida. Tilastot, parhaatkin niistä, antavat siis vain mahdollisimman hyvän totuuden oikean ja lopullisen totuuden sijaan. Tästäkin näkökulmasta kriittiseen realismiin liittyvät oletukset sopivat tämän tutkimuksen lähtökohdiksi.

Edellä eritellyn pohjalta voidaan nähdä, että virallinen tilasto toimii näillä kolmella kuvatulla tasolla, eli data, informaatio ja tieto (taulukko 1; vrt. Simpura & Melkas 2013). Kun tilastosta sitten tehdään kuvauksia ja tulkintoja ja yhdistetään tilastotietoa esimerkiksi tutkimustiedon kanssa, päästään, tai ainakin sitä tavoitellaan, syvempään ymmärrykseen jostain ilmiöstä ja sen määrällisestä kehityksestä. Niiniluoto (1996, 61) on käsiteanalyysissään jatkanut näin: ”Tiedosta on edellä puhuttu lähinnä yksittäisten lauseiden tasolla. Tietoa ilmaisevilla väitteillä on kuitenkin tavallisesti yhteyksiä, joiden kautta tietojen kokonaisuudella on leveyttä, järjestystä ja syvyyttä.”

Edellä kuvatun pohjalta tämän tutkimuksen aineiston keräämistä ja tulkintaa tukevaa käsitteellistä kehystä voidaan mallintaa kuvion 1 avulla seuraavasti.



**Kuvio 1.** Pääaineistoina toimivat tilastotieto ja normitieto tutkimustehtävän ja -aineistojen määrittymisessä

Oppimisen ja koulunkäynnin tuen järjestelmää tutkitaan ja kuvataan tilastoihin sekä perusopetusta ohjaaviin säädöksiin ja määräyksiin pohjautuen. Täydentävät tutkimusaineistot esitellään luvussa 2. Kuten edellä on tullut jo ilmi, tilastointiin ja tilastoinformaatioon liittyy erinäisiä piirteitä, jotka vaikuttavat niiden pohjalta tehtävään kuvaukseen. Tämän takia tutkimuksen kohteena ovat myös Suomen viralliseen tilastoon kuuluvat erityisopetustilastot ja niiden ominaispiirteet tuen järjestelmän kuvaamisen näkökulmasta. Koska tilastot eivät kata koko tukijärjestelmää, tämä rajaa niiden pohjalta tehtyä kuvausta, mikä kuviossa on havainnollistettu tilastoista tukijärjestelmään johtavalla valokeilalla, joka valaisee vain osan tarjotusta tuesta. Kuviossa 1 tutkimuksen kohteena oleva oppimisen ja koulunkäynnin tuen järjestelmä sekä toisena pääaineistona toimivat erityisopetustilastot on kuvattu yhtenäisellä viivalla. Samoin on kuvattu kulloinkin voimassa olevat normit, jotka vaikuttavat niin tarjottuun oppimisen ja koulunkäynnin tukeen kuin siitä tehtävään tilastointiinkin. Normit toimivat tämän tutkimuksen toisena pääaineistona ja kuvauksen lähtökohtana. Tässä tutkimuksessa lainsäädäntöä ja muita ohjaavia asiakirjoja on tulkittu ja kuvattu valtakunnallisesta näkökulmasta, mutta Suomen perusopetuksessa vallitsevan kuntien autonomian ja desentralisoituneen ohjausrakenteen vuoksi (esim. Kivirauma 2015; Pernu 1996; Simola ym. 2017) oppimisen ja koulunkäynnin tuen järjestelmää ja tarjottua tukea tarkastellaan myös kunnittaisesta näkökulmasta.

Tuen tarjontaan ja siitä tehtävään tilastointiin vaikuttavat oppilaan tuen tarpeesta, tuen tarjontaa ohjaavasta lainsäädännöstä, kuntien resursseista ja muista tekijöistä riippuvat tulkinnot siitä, mitä tukea oppilas tarvitsee ja minkälaisin tavoin ja resurssein tukea on mahdollista antaa (kuvio 1, kohta 1). Tulkintojen vaihtelua voidaan hallita antamalla tarkempia viranomaisohjeita. Mutta niitäkin joudutaan kouluissa aina tulkitsemaan, ja siksi todellinen toiminta voi olla – olosuhteiden pakosta tai muusta syystä – normeista poikkeavaakin. Tilastoitaessa tilastotiedot annetaan valtion viranomaiselle virkavelvollisuuden nojalla tiedonkeruussa annettuja ohjeita noudattaen, mutta tietoihin vaikuttavat aina kouluissa tehdyt tulkinnot siitä, miten tukea saava oppilas eri tilastokategorioihin lasketaan (kuvio 1, kohta 3). Esimerkiksi erityisen tuen saannin osalta tulkinta on suhteellisen yksinkertainen: jos oppilaalla on erityisen tuen päätös olemassa viiteajankohtana lasketaan hänet tilastoyksiköksi. Tuen toteutuspaikan osalta joudutaan tekemään enemmän tulkintaa sijoitettaessa oppilaan opiskelu tilastointia varten luotujen prosentuaalisten osuuksien mukaisesti luokkiin (esim. opetuksesta 21–50 % yleisopetuksen ryhmässä).

Tilastoluokitukset ja määritelmät ovat sopimuksenvaraisia. Käsitteet ja tilastoitavat ilmiöt on päätetty opetushallinnon, tilastoviranomaisen ja muiden asian tuntijoiden yhteistyönä, jolloin on tehty valistunut tulkinta siitä, mikä normien ja ilmiön näkökulmasta otetaan tilastoinnin ja tiedonkeruun kohteeksi (kuvio 1, kohta 2). Lisäksi tulkinta liittyy lopulta myös tilastojen pohjalta tehtyihin kuvauksiin (kuvio 1, kohta 4) ja esimerkiksi tietoon perustuvaan päätöksentekoon ja kehittämiseen, jossa tilastotiedon lisäksi muun muassa tutkimustieto, uskomukset, arvot, aiempi tieto ja kokemus sekä intuitio vaikuttavat tehtäviin tulkintoihin ja päätöksiin (esim. Niemi 2011; Niiniluoto 2011a; Simpura & Melkas 2013; Thomas 2004).

Nämä erilaiset tulkinnot eivät kuitenkaan ole suoraan tämän tutkimuksen kohteena. Tutkimuksessa ei ole ollut tavoitteena haastatella tilastoja kehittäneitä työryhmiä, eikä mennä koulu- ja oppilastasolle saadun ja tarjotun tuen näkökulmasta. Myös koulutuspolitiikkojen ja opetushallinnon henkilöiden näkemykset erityisopetustilastoista päätöksenteon taustalla rajautuivat tutkimuksen ulkopuolelle. Myöskään kunnan ja koulun tason toimijoiden haastattelut tiedonkeruun tietojen syöttäjinä eivät ole kuuluneet tähän tutkimukseen. Tilastojen ja tilastoinperiaatteiden muutoksia sen sijaan analysoidaan pohjautuen tilastojulkaisuihin sekä tiedonkeruun dokumentteihin. Lisäksi tarkastellaan kansainvälisten linjausten vaikutuksia tiedonkeruiden taustalla siltä osin, kuin niiden olemassaolo on ollut havaittavissa tiedonkeruiden säilyneistä dokumentaatioista ja tilastojulkaisuista. Tämä tutkimus ei kohdistu suoraan kuviossa 1 kuvattuihin tulkintoihin, mutta se, että tulkinnot vaikuttavat saatuun tukeen ja sen tilastointiin on nostettu esille tilastoinformaation ja tilastotiedon ominaispiirteitä kuvattaessa. Nämä tilastoinformaation ominaispiirteet huomioiden tilastoista on tässä tutkimuksessa tehty laskelmia, havainnollistettu ja kuvattu niiden pohjalta tarjottua tukea niin valtakunnallisesta

kuin kunnittaisestakin näkökulmasta. Kokonaisaineistona erityisopetustilastot ovat kuitenkin tällä hetkellä laajin oppimisen ja koulunkäynnin tuen järjestelmää ja tarjottua tukea kuvaava aineisto. Oppimisen ja koulunkäynnin tuen järjestelmän kuvaus on pyritty tekemään neutraalisti ja aiempi tutkimus huomioiden, mutta tulee kuitenkin ottaa huomioon, että kyseessä on tutkimuksessa käytettävissä olleen aineiston sekä aiemman tutkimuksen pohjalta tutkijana tekemäni tulkinta. Tilastoja käytetään ilmiön, sen esiintyvyyden, määrän ja tuen tarjonnan muutosten tutkimiseen, mutta ei tutkita tilastojen muodostusprosessia tai tilastotietojen hyödyntämistä ennustamisessa tai päätöksenteossa. Tässä tutkimuksessa ei myöskään tarkastella sitä, kuinka tilastot ja niistä tehdyt tulkinnat lopulta vaikuttavat niiden kohteena olevaan yksilöön.

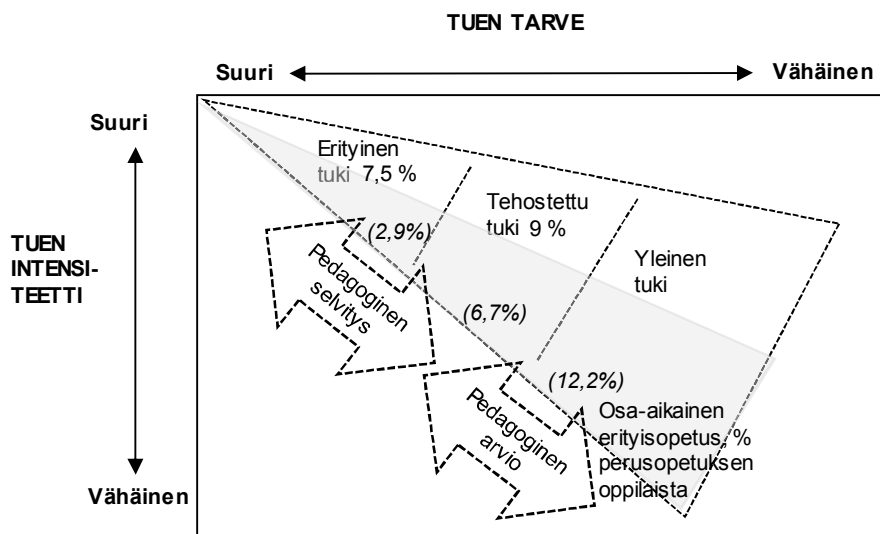
Tämän väitöskirjan yhteenveto-osa etenee siten, että seuraavaksi luvussa 1.3 kuvaan lyhyesti ja normipohjaisesti oppimisen ja koulunkäynnin tuen järjestelmää pohjaksi työn aihepiirille. Luvussa 2 kuvaan tutkimustehtävät, tutkimusaineistot sekä tutkimusmenetelmät. Luotettavuustarkastelu sekä tutkimuksen eettinen tarkastelu tehdään tässä yhteydessä, jonka jälkeen esittelen lyhyesti alkuperäiset artikkelit (osatutkimus I, II ja III). Luvuissa 3, 4 ja 5 kuvaan osatutkimusten tulokset huomioiden erityisopetustilastoja, oppimisen ja koulunkäynnin tuen järjestelmää sekä tilastopohjaiseen kuvaukseen liittyviä tekijöitä. Kuvauksia seuraavat päätulokset ja pohdinta luvussa 6 ja lopuksi luvussa 7 tutkimuksen tuloksia tarkastellaan tulevaisuuden näkökulmasta opetushallinnon siirtyessä perusopetuksen ja sen tukijärjestelmän rekisteripohjaiseen seurantaan.

## 1.7 Oppimisen ja koulunkäynnin tuen järjestelmän yleispiirteet

Seuraavassa oppimisen ja koulunkäynnin tuen järjestelmä kuvataan lyhyesti normiteksteihin pohjautuen kehykseksi työn aihepiirille. Koko tutkimus liittyy tukijärjestelmän analyysiin ja kuvaukseen, joten tuen tasoja kuvataan laajemmin luvussa 4.

Oppimisen ja koulunkäynnin tuki jakautuu kolmelle tuen tasolle: yleinen tuki, tehostettu tuki ja erityinen tuki. *Yleistä tukea* tulee antaa heti tuen tarpeen ilmetessä (Perusopetuslaki 628/1998 30 §), eikä sen aloittaminen edellytä erityisiä tutkimuksia tai päätöksiä. Yleisen ja tehostetun tuen keinoina on käytössä samoja tukimuotoja kuin erityisessäkin tuessa lukuun ottamatta kokoaikaista erityisopetusta ja oppimäärien yksilöllistämistä (OPH 2014). Tuen tarpeen kasvaessa tarjottu tuen intensiteettiä ja käytettyjen tuen muotojen määrää lisätään (kuvio 2).





**Kuvio 2.** Oppimisen ja koulunkäynnin tuen järjestelmä tuen eri tasoilla sisältäen tukea saaneiden oppilaiden osuudet suhteessa perusopetuksen oppilasmäärään vuonna 2016 ja osa-aikaisen erityisopetuksen suhteessa perusopetuksen oppilasmäärään lukuvuonna 2016–2017 (SVT 2017a, 2018; mukaillen esim. Hautamäki 1996; Jahnukainen 1995, 2012b; Jahnukainen & Hautamäki 2015)

Säännöllistä tukea ja useita tukimuotoja oppimisessa ja koulunkäynnissään tarvitsevalle oppilaalle annetaan *tehostettua tukea*. Tehostettua tukea sai 9 prosenttia perusopetuksen oppilasta vuonna 2016 (kuvi 2). Tehostetun tuen aloittaminen, järjestäminen ja tarpeen mukaan palaaminen takaisin yleisen tuen piiriin käsitellään pedagogiseen arvioon perustuen moniammatillisesti yhteistyössä oppilas-huollon ammattihenkilöiden kanssa. Oppilaalle järjestettävä tehostettu tuki kirjataan oppimissuunnitelmaan. Oppimissuunnitelma on laadittava, ellei siihen ole ilmeistä estettä, yhteistyössä oppilaan ja huoltajan kanssa. Tehostettua tukea annetaan normien mukaan muun opetuksen yhteydessä ja esimerkiksi osa-aikainen erityisopetus ja tukiopeetus ovat merkittävässä osassa tuen toteuttamisessa. (OPH 2014; Perusopetuslaki 628/1998 16a §; SVT 2017a; Thuneberg ym. 2013.)

Mikäli oppilas tarvitsee kokonaisvaltaisempaa tukea, annetaan hänelle *erityistä tukea*, jonka aloittaminen perustuu pedagogiseen selvitykseen ja sen pohjalta tehtyyn viralliseen erityisen tuen päätökseen. Hallintolain mukaan tehdyssä valituskelpoisessa päätöksessä tulee päättää oppilaan pääsääntöisestä opetusryhmästä ja muista palveluista sekä tarvittaessa opetuksen poikkeavasta järjestämisestä kuten oppiaineiden yksilöllistämisestä. Erityistä tukea sai 7,5 prosenttia perusopetuksen oppilasta vuonna 2016 (kuvi 2). Erityinen tuki perustuu oppilaalle tehtävään henkilökohtaiseen opetuksen järjestämisestä koskevaan suunnitelmaan (HOJKS). Yhteistyö oppilaan ja huoltajan kanssa on tärkeää sekä tuen tarpeiden selvittämisen että tuen suunnittelun ja onnistuneen toteuttamisen kannalta. Erityisen tuen päätös ei ole pysyvä, vaan se tulee tarkistaa ainakin toisen vuosiluokan jälkeen sekä ennen seitsemännelle vuosiluokalle siirtymistä. Päätös tulee tarkistaa

myös aina oppilaan tuen tarpeen muuttuessa sellaisissa asioissa, joista päätetään erityisen tuen päätöksessä. Tarkistamista varten tulee tehdä uusi pedagoginen selvitys. Mikäli tarpeen todetaan jatkuvan, tehdään uusi päätös, ja mikäli katsotaan, että oppilas ei enää tarvitse erityistä tukea, tulee tehdä päätös tuen lopettamisesta. Tällöin oppilaalle ryhdytään antamaan tehostettua tukea. (Hallintolaki 434/2003; OPH 2014; Perusopetuslaki 628/1998 17 §, 17a §.)

Osa-aikaista erityisopetusta tarjotaan kaikilla tuen tasoilla. Yhteensä 22 prosenttia perusopetuksen oppilaista sai osa-aikaista erityisopetusta lukuvuonna 2016–2017. Kuviossa 2 esitetyt osuudet kuvaavat osa-aikaista erityisopetusta saaneiden oppilaiden osuuksia suhteessa perusopetuksen oppilasmäärään tuen eri tasoilla. Osuudet eivät ole laskettavissa yhteen esimerkiksi tehostettua tukea saaneiden oppilaiden osuuden kanssa (9 %), vaan osa-aikainen erityisopetus sisältyi saatuun tehostettuun tukeen 75 prosentilla tehostettua tukea saaneista oppilaista vuonna 2016. Resurssin jakautumisen näkökulmasta voidaan laskea, että osa-aikaisen erityisopetuksen resurssista erityisen tuen tasolla tarjottiin 13 prosenttia, tehostetun tuen tasolla 31 prosenttia ja yleisen tuen tasolla 56 prosenttia lukuvuonna 2016–2017. (SVT 2018.)

## 2 Tutkimuksen toteutus

### 2.1 Tutkimustehtävät

Tutkimuksessani tarkastelen perusopetuksen tukijärjestelmää nykyisessä lainsäädännöllisessä tilanteessa oppimisen ja koulunkäynnin tuen järjestelmänä vuosien 2011–2016 välillä (OPH 2014; Perusopetuslaki 628/1998). Analyysit ja kuvaukset tehdään niin valtakunnallisella tasolla kuin alueellisesti ja kunnittain. Tutkimuksellani on kaksi päälinjaa. Ensiksikin tavoitteena on tuottaa tietoa ja kuvaus oppimisen ja koulunkäynnin tuen järjestelmästä. Toiseksi tavoitteena on tarkastella tilastotietoa koulujärjestelmien kuvailun ja vertailun näkökulmasta.

Kahden päälinjan vuoksi myös väitöskirjani tutkimusasetelma on kaksitasoinen. Osatutkimukset (I, II, III) ovat kohdistuneet ennen kaikkea oppimisen ja koulunkäynnin tuen järjestelmän tutkimiseen. Samalla on kuitenkin tutkittu myös erityisopetustilastoja empiirisenä aineistona. Tässä tutkimuksen yhteenveto-osassa myös tilastojen analyysi tutkimusaineistona ominaispiirteineen saa enemmän tilaa kuin artikkeleina julkaistuissa osatutkimuksissa on ollut mahdollista.

Osatutkimusten päätutkimustehtävät olivat:

- I Analysoida ja kuvata oppimisen ja koulunkäynnin tuen järjestelmää valtakunnallisella tasolla samalla analysoiden, mitä jää tilastoihin pohjaavan kuvaamisen ulkopuolelle.
- II Analysoida ja kuvata kuntien tuen tarjonnassa esiintyviä eroja alueellisen tasa-arvon näkökulmasta.
- III Analysoida ja kuvata oppimisen ja koulunkäynnin tuen järjestelmän keskeisten osa-alueiden taustoja ja tukijärjestelmän määrällistä kehitystä.

Tutkimuksilla on etsitty vastauksia seuraaviin tutkimustehtäviin liittyviin tutkimuskysymyksiin: Millaista oppimisen ja koulunkäynnin tukea tarjottiin 2011–2016? (Osatutkimukset I–III); Miten tilasto- ja normipohjainen kuvaus kuvaa oppimisen ja koulunkäynnin tuen järjestelmää ja tuen tarjontaa? (Osatutkimus I–III); Onko oppimisen ja koulunkäynnin tuen tarjonnassa eroja suuralueiden ja kuntien näkökulmasta tarkasteltuna? (Osatutkimus II) ja Miten oppimisen ja koulunkäynnin tuen järjestelmän keskeiset osat ovat määrällisen kehityksen näkökulmasta muotoutuneet peruskouluun siirtymisen jälkeen osaksi nykyjärjestelmää (1979–2016)? (Osatutkimus I ja III).

Osatutkimukset ovat kohdistuneet ajallisesti eri vaiheisiin oppimisen ja koulunkäynnin tuen järjestelmässä. Ensimmäisessä osatutkimuksessa (I) tutkimus kohdistui oppimisen ja koulunkäynnin tuen valtakunnalliseen tilanteeseen ja kohdentui vuosille 2010–2012 kuvaten oppimisen ja koulunkäynnin tuen tilannetta pian perusopetuslain muutoksen (642/2010) voimaan astumisen jälkeen. Toisessa

osa-tutkimuksessa (II) tarkasteltiin oppimisen ja koulunkäynnin tuen tarjonnan kunnittaisia ja alueellisia eroja vuosien 2011–2015 välillä. Kolmannessa osatutkimuksessa (III) oppimisen ja koulunkäynnin tuen järjestelmän määrällisen kehityksen historiallisia kehityslinjoja tarkasteltiin peruskouluun siirtymisen valmistelun vuosista 1970-luvulta vuoteen 2016 asti.

Osatutkimuksissa esiintyvän ajallisen vaihtelun vuoksi yhteenvedossa kuvataan oppimisen ja koulunkäynnin tuen järjestelmää kokoavasti tilastoihin ja normeihin pohjaten vuosien 2011–2016 välillä, samalla huomioiden kunkin osatutkimuksen esille tuomat keskeiset tulokset kuvaukseen liittyen. Lisäksi yhteenvedossa kuvataan erityisopetustilastoja sekä tilastojen ominaispiirteitä.

Yhteenvedolle asetettiin siten vielä seuraavat kokoavat tutkimustehtävät:

1. Analysoida ja kuvata oppimisen ja koulunkäynnin tuen järjestelmää vuosien 2011–2016 välillä.
2. Analysoida ja kuvata oppimisen ja koulunkäynnin tuen järjestelmää kuvaavia erityisopetustilastoja sekä niiden ominaispiirteitä.
3. Analysoida ja kuvata tukijärjestelmän tilasto- ja normipohjaisen kuvauksen ominaisuuksia kansallisen, alueellisen, ajallisen ja kansainvälisen kuvaamisen ja vertailun näkökulmasta.

Tavoitteena on ollut analyysin ja kuvauksen avulla lisätä ymmärrystä oppimisen ja koulunkäynnin tuen järjestämisestä, erityisopetuksen muotoutumisesta, tukijärjestelmän kerrostuneisuudesta ja sen osajärjestelmien historiallisista taustoista. Samalla tavoitteena on ollut eritellä, miltä osin tilastoaineisto tukijärjestelmää kuvaa ja mitä jää tilastointien ulkopuolelle, tai mitä on huomioitava tukijärjestelmän kuvaamisessa tilastojen ja normien pohjalta. Tavoite nousee osin myös käytännön tarpeesta. Tukijärjestelmän muutoksen analyysien yhteydessä ilmeni tarve tutkia aikasarjojen vertailtavuutta. Tavoitteena on myös koota tietoa Suomen tukijärjestelmästä vertailevaa tutkimusta varten. Taulukossa 2 kuvataan, kuinka yhteenvedolle asetettuihin tutkimustehtäviin vastataan osatutkimusten tulosten pohjalta.

**Taulukko 2.** Yhteenvedolle asetettuihin tutkimustehtäviin vastaaminen osatutkimusten pohjalta

<b>Päätaavoite</b>	<b>Osatutkimus I</b> <b>Valtakunnallinen kuvaus ja analyysi</b>	<b>Osatutkimus II</b> <b>Alueellinen ja kunnittainen kuvaus ja analyysi</b>	<b>Osatutkimus III</b> <b>Historiallinen analyysi tukijärjestelmän ja sen tilastointien kehityksestä</b>
Oppimisen ja koulunkäynnin tuen järjestelmän kuvaus	Valtakunnallinen kuvaus normien, tilastointien sekä valtakunnallisen kyselyaineiston pohjalta	Kunnittaisen tuen tarjonnan vaihtelun kuvaus tilastointien pohjalta  Lisäksi suuralueiden ja tilastollisten kuntaryhmien välisen vaihtelun kuvaus oppimisen ja koulunkäynnin tuen tarjonnassa	Tilastolliseen aika-sarjaan ja normeihin pohjaava kuvaus oppimisen ja koulunkäynnin tuen osa-alueiden määrällisestä kehityksestä
Erityisopetustilastointien kuvaus	Erityisopetustilastointien kuvaus vuoden 2010 osalta, ennen perusopetuslain muutoksen (642/2010) johdosta tehtyä tilastointimuutosta (2011), sekä muutoksen jälkeen vuoden 2012 osalta  Tilastollisen vertailukelpoisuuden kuvaus tilastointien välillä	Erityisopetustilastointien osoittama kunnittainen ja alueellinen vaihtelu tuen tarjonnassa	Erityisopetustilastointien muutokset lukuvuoden 1979/80 tilastoinnista vuoteen 2016  Tilastointimuutosten vaikutus aika-sarjaan ja tuen kuvaukseen
Normi ja tilastopohjaisen kuvauksen ominaisuudet tukijärjestelmän kuvaamisessa ja vertailussa	Valtakunnallinen kuvaaminen  Tilastopohjaisen kuvauksen ulkopuolelle jäävien tukijärjestelmän osa-alueiden analyysi ja kuvaus empiiristä tutkimusaineistoa ja normiaineistoa vasten	Kunnittainen ja alueellinen kuvaaminen ja vertailu  Desentralisoidun koulujärjestelmän kunnittaisen ja alueellisen vaihtelun huomioiminen tukijärjestelmän kuvauksessa ja vertailussa	Historiallisen kehityksen ja tilastollisen vertailukelpoisuuden huomioiminen tukijärjestelmän kuvaamisessa ja vertailussa  Kriittinen historiallinen aikasarjan erittely lähtökohtana tukijärjestelmän kuvauksessa ja vertailussa

## 2.2 Tutkimusaineisto ja -menetelmät

Tässä tutkimuksessa käytetyillä aineistoilla ja menetelmillä on pyritty tutkimustehtävien rajaaman ilmiön mahdollisimman tarkkaan kuvaukseen. Kyse on koulutuspoliittiselle ja vertailevalle kasvatustieteen tutkimukselle tyypillisistä dokumenttianalyysistä, jossa hyödynnetään sekä määrällistä (tilastot) että laadullista (säädökset, koulutuspoliittiset dokumentit, aiemmat tutkimukset) aineistoa (vrt. esim. Jahnukainen 2006, 2011; Jahnukainen & Itkonen 2016; Kirjavainen ym.

2014c; Kivirauma 1989, 2015). Tavoite on tukijärjestelmän kuvauksen osalta rinnastettavissa Kivirauman (1989) väitöskirjan neljanteen osioon, jossa tehtäväksi määriteltiin oppivelvollisuuskoulussa toteutuneen erityisopetusjärjestelmän jäljitäminen ja lähteiksi nimettiin lait ja asetukset sekä erityisopetusta koskevat tilastot.

Tässä tutkimuksessa ei pyritä valmiiden hypoteesien testaukseen, vaan kuvailemaan tiettyä ilmiötä ja dokumentoimaan ilmiön keskeisiä piirteitä ja sitä kuinka yleisestä ilmiöstä on kyse (vrt. Alasuutari 2011; Eskola & Suoranta 2008). Tutkimuksen aineisto koostuu tilasto- ja dokumenttiaineistoista sekä empiirisistä tutkimusaineistoista. Ennen aineiston ja menetelmän laajempaa kuvausta on taulukossa 3 vedetty yhteen itsenäisten osatutkimusten asetelmat, aineistot sekä käytetyt menetelmät.

**Taulukko 3.** Yhteenvedo osatutkimusten tutkimusasetelmista

	<b>Osatutkimus I</b>	<b>Osatutkimus II</b>	<b>Osatutkimus III</b>
<b>Tutkimus-tehtävä</b>	Analysoida ja kuvata oppimisen ja koulunkäynnin tuen järjestelmää valtakunnallisella tasolla samalla analysoiden, mitä jää tilastoihin pohjaavan kuvaamisen ulkopuolelle	Analysoida ja kuvata kuntien tuen tarjonnassa esiintyviä eroja alueellisen tasa-arvon näkökulmasta	Analysoida ja kuvata oppimisen ja koulunkäynnin tuen järjestelmän keskeisten osa-alueiden taustoja ja tukijärjestelmän määrällistä kehitystä
<b>Tavoitteet</b>	Tukijärjestelmän kuvaus  Erityisopetustilastointien kuvaus  Erityisopetustilastointien aikasarjojen kuvaus ja tilastoluokkien muutos 2011  Tilastointien ominaispiirteet ja niiden vaikutus ilmiön kuvaamisessa	Tehostetun ja erityisen tuen tarjonnan alueelliset erot  Oppimäärien yksilöllistämisen ja opetuksen toteutuspaikan alueelliset erot  Oppilaiden yhdenvertainen ja tasa-arvoinen kohdelu tuen tarjonnan alueellisten erojen näkökulmasta	Oppimisen ja koulunkäynnin tuen ja erityisopetusjärjestelmän määrällisen kehityksen päälinjojen kuvaus 1970-luvulta nykypäivään  Erityisopetustilastointien muutokset 1979/80 tilastosta nykypäivään  Tilastointimuutosten vaikutus aikasarjaan ja tukijärjestelmän kuvaukseen  Kansainvälisten tausta-vaikuttajien kuvaus ja ylikansallinen tietojenkeruu
<b>Aineistot</b>	Erityisopetustilastojulkaisut 2010–2012 metatietoineen (SVT 2011, 2012, 2013a)  Voimassa olevat lait ja asetukset	Erityisopetustilastojulkaisut 2011–2015 metatietoineen (SVT 2012, 2013a, 2014, 2015, 2016a)  Erityistä tukea saaneiden peruskoulun vuosiluok-	Erityisopetusta ja tukijärjestelmää säätelevät normit sekä erityisopetuksen tilastoinnit vuosilta 1979/80–2016, tilastojen keruun dokumentit ja tilastoinnin metatiedot

	<p>Valaise-tutkimuksen puolistrukturoitu kyselyaineisto rehtoreille vuonna 2012 (N = 1 113) kattaen 40 % perusopetuksen rehtoreista</p>	<p>kien 1–10 oppilaiden oppimäärien kunnittaiset tilastot 2012 (SVT 2013b)</p> <p>Voimassa olevat lait ja asetukset</p> <p>Täydentävät aineistot: Yhdeksänsien luokkien oppimaan oppimisen valtakunnallisen arvioinnin aineisto 2012 (N = 8 875) (Hautamäki ym. 2013)</p> <p>Metropolialueen 14 kunnan MetrOP-tutkimuksen aineisto yhdeksänsiltä luokilta 2014 (N = 11 601) (Hotulainen ym. 2016)</p> <p>Valaise-tutkimuksen puolistrukturoitu kyselyaineisto rehtoreille vuonna 2012 (N = 1 113) kattaen 40 % perusopetuksen rehtoreista</p>	<p>Koulutuspoliittiset dokumentit, kuten erityisopetuksen suunnittelutoimikunnan osamietinnöt I ja II (KM 1970a, 1971) ja Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi perusopetuslain muuttamisesta (HE 109/2009), sekä aiempi tutkimus</p> <p>Euroopan Komission CIRCABC-tietokanta (<a href="https://circabc.europa.eu">https://circabc.europa.eu</a>): Eurostatin dokumentit UOE-tiedonkeruuseen ja erityisesti erityisopetuksen tilastointien kehittämiseen liittyen (2007–2014)</p> <p>Lisäksi täydentävänä aineistona muiden ylikansallisten toimijoiden kuvaukset</p>
<b>Menetelmät</b>	<p>Järjestelmän tilasto- ja normipohjainen kuvaus kuvailevin tunnusluvuin kuten oppilasmäärien, prosenttiosuuksien, muutoksen ja keskilukujen avulla</p> <p>Dokumenttianalyysi ja aikasarjan kriittinen analyysi</p> <p>Tilastojen, tilastoluokkien ja aikasarjojen vertailu ja kuvaus tilastointimuutoksen molemmin puolin</p> <p>Kyselyaineiston analyysi tukijärjestelmää kuvaavien osien kuvailevien tunnusluvuin</p> <p>Tilastokuvauksen ja empiiriseen kyselyaineistoon pohjaavan kuvauksen analysointi toisiaan täydentäen</p>	<p>Kuntien välisten erojen kuvaukset: keski- ja hajontaluvut, prosenttipisteet (10 %, 25 %, 50 %, 75 %, ja 90 %) ja hajontakuviot</p> <p>Alueiden* välisten erojen testaus: yksisuuntainen varianssianalyysi (ANOVA), post hoc: Bonferroni</p> <p>*Manner-Suomen suuralueiden välillä (vastavat kuin PISA 2015: Pääkaupunkiseutu, Etelä-Suomi, Länsi-Suomi, Itä-Suomi ja Pohjois-Suomi)</p> <p>*Tilastollisten kuntaryhmien välillä (kaupunkimainen, taajaan asuttu ja maaseutumainen)</p> <p>Täydentävät aineistot (oppimäärien yksilöllistämisen eri oppiaineissa, opetuksen toteutuspaikka): kuvailevat tunnusluvut</p>	<p>Dokumenttianalyysi</p> <p>Aikasarjan kriittinen analyysi</p> <p>Määrällisen kehityksen ja tukijärjestelmän osaluokkien muutosten päälinjojen kuvaus ja analyysi</p>

Kaikki tässä tutkimuksessa käytetyt tilasto- ja dokumenttiaineistot ovat olemassa tutkimuksesta riippumatta, joten niillä on oma itsenäinen asemansa yhteiskunnassa. Tutkija ei siis toimillaan ole vaikuttanut dokumenttien sisältöön toisin kuin

esimerkiksi haastatteluaineistoa analysoitaessa voi käydä (Alasuutari 2011; Bowen 2009; Gorard 2001; Yin 2003). Dokumenttien tuottamisella on ollut kuitenkin tietty tarkoitus, joka tulee ottaa huomioon (Alasuutari 2011; Bowen 2009; May 2011; O’Leary 2009; Yin 2003). Tutkimusaineiston paikka ilmiön kokonaisuudessa vaikuttaa siihen, mitä siitä voidaan tulkita. Näin ollen virallisilla valtakunnantason säädöksillä (lait ja asetukset) sekä määräyksillä (opetussuunnitelman perusteet) on tässä tutkimuksessa ja tukijärjestelmän kuvauksessa keskeinen asema, sillä ne ohjaavat oppimisen ja koulunkäynnin tuen järjestelmää valtakunnantason normeina, jonka puitteissa kunnat ja koulut järjestävät oppimisen ja koulunkäynnin tukea omista lähtökohdistaan. Tilastot rajoitteidensa puitteissa kuvaavat tarjottua tukea eli käytännön toteutuksen tasoa (vrt. esim. Kivirauma 1989). Taulukossa 4 on kuvattu tutkimuksen aineistot ja niiden paikka ilmiön kuvauksessa.

**Taulukko 4.** Tutkimusaineistojen paikka ilmiön kuvauksessa

Taso	Aineisto	Tukijärjestelmän taso	Menetelmä
<b>Pääaineistot</b>			
Valtakunnallinen ohjaus	Lait, asetukset, opetussuunnitelman perusteet	Tukijärjestelmä, jota ohjaa tietyt normit valtakunnantasolla	- Dokumenttianalyysi
Käytännön toteutuksen taso / tarjottu tuki	Tilastot metatietoineen sekä tiedonkeruun dokumentit	Tukijärjestelmä, jota kunnat ja koulut toteuttavat omista lähtökohdistaan normien ohjaamina	- Kuvailevat tunnusluvut - Erojen testaaminen: yksisuuntainen varianssianalyysi - Aikasarjan kriittinen analyysi - Dokumenttianalyysi
<b>Täydentävät aineistot</b>			
Käytännön toteutuksen taso / tarjottu tuki	Oppilaskohtaiset tutkimusaineistot ja rehtorikyselyaineisto koulun tuen järjestelystä	Tukijärjestelmä, jota kunnat ja koulut toteuttavat omista lähtökohdistaan normien ohjaamina	- Kvantitatiiviset analyysit kuvailevin tunnusluvuin - Survey-aineiston analyysi kuvailevin tunnusluvuin
Suunnitelmataso / valtakunnallinen ohjaus	Esim. Komiteamietintö, erityisopetuksen strategia, Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi perusopetuslain muuttamisesta (HE 109/2009)	Tukijärjestelmään liittyvä sen hetkinen toivetilä	- Dokumenttianalyysi



Käytännön toteutuksen, ohjauksen ja suunnitelmien täydentävät aineistot	Koulutuspoliittiset raportit (esim. vuosien 1995 ja 2014 tukijärjestelmien tilan selvitykset), VTV tarkastukset, OKM kesut, arvioinnit ja aiempi tutkimus	Tukijärjestelmän käytännön toteutukseen, ohjaukseen sekä suunnitelmiin liittyvät kuvaukset  Tukijärjestelmään ja sen tilastointiin ja liittyvä aiempi tutkimus	- Dokumenttianalyysi
Tilastointi ja tilastoinnin muutokset	Tilastojulkaisut, tiedonkeruun dokumentit, tilastojen ja tilastoinnin aiempi tutkimus	Tilastojen asemaan koulujärjestelmän ohjauksessa liittyvät kuvaukset ja tutkimukset, tilastoinnin määritelmiin ja muutoksiin liittyvät kuvaukset ja tutkimukset sekä tilastointiin liittyvä muu tutkimus	- Dokumenttianalyysi
Ylikansalliset toimijat tilastointimuutosten taustalla	Eurostatin dokumentit UOE-tiedonkeruuseen ja erityisesti erityisopetuksen tilastointien kehittämiseen liittyen (2007–2014)  Lisäksi muiden Suomen tilastoinnissa mainittujen ylikansallisten toimijoiden omat kuvaukset	Suomen tilastointiin liittyvät ylikansalliset tilastoinnin luokitusten määritelmät	- Dokumenttianalyysi

Tutkimusaineisto koostuu pääaineistoista ja täydentävistä aineistoista. Eri aineistot kuvaavat tukijärjestelmää eri tasoilta, eri tavoin ja niillä on erilainen painoarvo tehdyssä analyysissä. Pääaineistoina toimivien valtakunnallisten normien sekä tuen tarjontaa kuvaavan tilastoaineiston ohella käytetään molempiin tasoihin liittyvää täydentävää tutkimusaineistoa (taulukko 4). Esimerkiksi vertaamalla tilastoaineistoa normien pohjalta luotuun kuvaukseen tukijärjestelmästä voitiin tarkastella, mitä tuen osa-alueita jäi tilastoinnin ulkopuolelle. Verrattaessa tätä kuvausta edelleen puolistrukturoituun kyselyaineistoon perustuviin rehtoreiden tulkintoihin oman koulunsa tukijärjestelmistä, voitiin analysoida tarkemmin, mitä tästä näkökulmasta jäi tilastoinnin ulkopuolelle (osatutkimus I). Samalla voitiin eritellä, kuinka nämä eri aineistot kuvasivat tukijärjestelmää. Eri aineistot toimivat ikään kuin erilaisina ikkunoina tukijärjestelmään ja kuvaavat sitä ominaispiirteidensä rajoissa.

Eri osatutkimuksissa täydentävistä aineistoista käytettiin kulloisenkin tutkimustehtävän kannalta relevantteja aineistoja (ks. taulukko 3). Suunnitelmatasolle asettuvia valtakunnalliseen ohjaukseen liittyviä aineistoja olivat esimerkiksi erityisopetuksen strategia (OPM 2007a) ja perusopetukseen siirtymistä valmistelleet

erityisopetuksen suunnittelutoimikunnan osamietinnöt (KM 1970a, 1971) (vrt. Kivirauma 1989). Edellä mainitut aineistot on laadittu työryhmien yhteistyössä kuvaamaan toivottavaa asiantilaa ja niitä ei tässä tutkimuksessa ole analysoitu esimerkiksi työryhmissä jäseninä olleiden henkilöiden toiminnan kautta, vaan niiden on katsottu kuvaavan sen hetkistä tavoitetilaa ja ilmapiiriä ja täten täydentävän osaltaan normi- ja tilastoaineiston luomaa ajankuvaa.

Dokumenttiaineistoja on monenlaisia ja tässä tutkimuksessa tutkimusaineistoksi käsiteltiin myös samaan ilmiöön kohdistuneet arvioinnit, koulutuspoliittiset selvitykset ja aiempi tutkimus (vrt. Alasuutari 2011; Bowen 2009; Gorard 2001; O’Leary 2014; Yin 2003). Tulkintaa ja kuvausta täydennettiin myös näihin aineistoihin pohjaten. Esimerkiksi vuoden 1995 laaja erityisopetuksen tilan selvitys (Blom, Laukkanen, Lindström, Saresma & Virtanen 1996) sisälsi paljon tilastoja normipohjaisia kuvauksia sen hetkisestä tukijärjestelmän tilanteesta. Lisäksi kyseisessä selvityksessä julkaistiin Opetushallituksen keräämä lukuvuotta 1994–1995 kuvaava erityisopetuksen tilastointi, joka on osana tässä tutkimuksessa muodostettua aikasarjaa.

Tämän tyyppisen tutkimuksen yksi vahvuus on siinä, että ilmiön kuvauksessa käytetään useammanlaisia aineistoja, joiden avulla tulkintaa voidaan vahvistaa tai löytää uusia suuntia tutkimukselle (esim. Alasuutari 2001, 2011; Bowen 2009; Yin 2003). Dokumenttiaineiston lisäksi tutkimuksessa on käytetty empiiristä tutkimusaineistoa tarjotusta tuesta.

Tilasto- ja normiaineistojen sekä rehtorikyselyaineiston ja aiemman tutkimuksen pohjalta (esim. Kirjavainen ym. 2016; VTV 2013) (osatutkimus I) yksilöllistettyjen oppimäärien tarkempi tutkiminen osoittautui keskeiseksi osa-alueeksi. Normiohjauksessa yksilöllistämiseen liittyvää kuvausta on tarkennettu oppimisen ja koulunkäynnin tuen järjestelmään siirryttäessä ja sen aikana (osatutkimus I–II). Tilastot taas kuvaavat ilmiön yleisyyttä ja alueellisia eroja (osatutkimus I–II). Nykyisissä tilastoissa ei kuitenkaan kerätä tietoja yksilöllistetyistä oppiaineista, joten aineistona käytettiin oppilaspohjaista dataa laajoista tutkimus- ja arviointiaineistoista, jotka sisälsivät erityisopettajalta kerätyt tiedot oppilaiden saamasta erityisestä tuesta ja siihen mahdollisesti liittyvästä oppimäärien yksilöllistämisestä. Oppilaskohtaisesta aineistosta analysoitiin, mitkä oppiaineet yleisimmin olivat yksilöllistetty. Tarkempi oppilaiden oppimäärien yksilöllistämisen analyysi ja yhteys osoitettuun osaamiseen jätettiin jatkotutkimuksen aiheeksi, tämän tutkimuksen kohdistuessa järjestelmätasolle. Täydentäviin empiirisiin tutkimusaineistoihin oli pääsy tutkimusryhmässä tehdyn tutkimuksen kautta. Kaikki kolme tutkimusaineistoa olivat tämän tutkimuksen näkökulmasta sekundaariaineistoja, eli niitä ei oltu kerätty tätä tutkimusta varten, mutta niiden tuottamiseen osallistuin osana tutkimusryhmää.

Tutkimuksen tuottama tieto ei voi kriittisen realismin lähtökohtien mukaisesti koskaan kuvata täysin todellisuutta, vaan tieto täydentyy ja tähtää mahdollisim-

man hyvään totuuteen (esim. Haaparanta & Niiniluoto 2016; Kallo 2018; Niiniluoto 1996; Raatikainen 2004). Tutkimuksen lähtökohdaksi otetaan se, että todellisuutta ei voida kuvata tilastojen ja muun tutkimusaineiston avulla kokonaisuudessaan, mutta tehty kuvaus voi olla totuudenkaltaisen ja siten hyödyllinen. Tutkimuksessa pyritään erilaisia toisiaan täydentäviä aineistoja käyttäen mahdollisimman perusteltuun tulkintaan ja kuvaukseen samalla kuitenkin huomioiden eri aineistojen rajoitteet ja ominaispiirteet ilmiön kuvauksessa. Kuvaus on syntynyt ainutkertaisessa tutkimusprosessissa, mutta yhteys tutkittuun aineistoon on osoitettavissa ja lähdeviitteiden kautta on mahdollista seurata sitä, mihin tulkinnat kulloinkin ovat perustuneet.

Dokumenttianalyysiä voidaan tehdä monella tavalla (Bowen 2009; May 2011; O’Leary 2009; Yin 2003). Tässä tutkimuksessa dokumentteja on käytetty O’Learyn (2009) kuvaamalla tavalla ”informantteina” eli dokumenttiaineistoa on ikään kuin ”haastateltu” tutkimustehtävien mukaisesti. Näin dokumentista on poimittu kulloisenkin kysymyksen kannalta relevantit tiedot, jotka on lisätty lähteineen tehtyyn koontiin, taulukkoon tai aikasarjaan tutkimuskysymyksestä riippuen.

Tutkimuksen aineistonkeruun, analyysin ja kuvauksen vaiheita ei ole mahdollista erottaa toisistaan täysin, ja siksi aineistoon on palattu useita kertoja analyysin ja tulkinnan edetessä (vrt. Anttila 2014; Alasuutari 2011). Myös teoreettisen ja empiirisen osan erottaminen täysin omiksi luvuikseen on tämän tyyppisessä kuvaamisessa ja tulkinnassa hankalaa, joten luvuissa kolme, neljä ja viisi tehdyt analyysit sisältävät myös sellaista kuvausta, mikä toisen tyyppisessä tutkimuksessa olisi sijoittunut teoreettiseen osaan.

Tutkimuksessa ei ole esitetty valmiita hypoteeseja, sillä se edellyttäisi, että tutkittava ilmiö tunnetaan jo ennestään varsin hyvin (vrt. Alasuutari 2011). Alasuutari (2011) kuvaa, että hypoteeseja syntyy kuitenkin usein tutkimusprosessin edetessä samalla kun ilmiön analysointi etenee aineistonkeruun kanssa rintarinnan. Näin myös tässä tutkimuksessa. Yksi tällainen tutkimukseen sisältyvä haara on tilastoinneissa käytettyjen luokitusrajausten tutkiminen ylikansallisten toimijoiden vaikutuksen näkökulmasta. Analysoitaessa tilastoinneissa tehtyjä muutoksia, nousi normimuutoksista johtuneiden luokitus muutosten ja tilastointiperiaatteiden muutosten lisäksi esille mainintoja ylikansallisista toimijoista. Näin havaintojen ja aiemman tiedon pohjalta yhdeksi hypoteesiksi muodostui se, että näillä toimijoilla on erillinen merkityksensä tilastointimuutosten taustalla. Tämän seurauksena aineistoon palattiin jälleen ja käytiin sitä läpi tämän kysymyksen näkökulmasta. Oppimisen ja koulunkäynnin tuen järjestelmän aikaisessa tilastoinnissa luokitusrajaukseen on vaikuttanut EU:n tiedontarpeilla perusteltu integraatioon liittyvä raja-arvo (Tilastokeskus 2017c). Näin ollen tämän raja-arvon taustaa ja määrittelyä tutkittiin vielä Eurostatin dokumenttien pohjalta (ks. taulukko 3). Laajennus tehtiin muun muassa siksi, että tilastoitavaksi valitut tukijärjestelmän osat alueet ja tilastoinnin luokitukset suuntaavat sitä tietoa, mikä tilastojen pohjalta

saadaan. Ei ole lainkaan merkityksetöntä mitä tilastoidaan tai minkälaisin luokituksin se tehdään.

Yin (2003) on kuvannut tapaustutkimuksen kautta tämän tyyppiseen tutkimukseen liittyvää tutkimusprosessin luonnetta muun muassa niin, että aineistonkeruun aikana ja aineistoa analysoidessa tulee kyseenalaistaa sitä, miksi tapahtumat tai faktat näyttäytyvät sellaisina kun näyttäytyvät. Tulkinnat voivat johtaa lisänäytön tarpeeseen ja aineistonkeruu jatkuu siltä osin. Kuten haastatteluaineistoa myös dokumenttiaineistoa analysoidessa tulee olla hyvä kuuntelija (Yin 2003). On kiinnitettävä huomiota myös siihen, mitä ei suoraan ole sanottu tai kuvattu (Bowen 2009; May 2011; Yin 2003). Esimerkiksi se havainto, että vanhoissa tilastoissa ei ollutkaan aina kaikkia tietoja julkaistu, vaikka ne olikin kerätty aiempien vuosien tapaan, johti siihen, että aikasarjaa muodostettaessa hankittiin lisää aineistoa asian selvittämiseksi. Tiettyjä oppilasmääriä ei esimerkiksi ollut suoraan poimittavissa osasta vanhoja tilastointeja ja näin ollen lukuja tarkasteltiin myöhemmistä tilastojulkaisuista ja perusopetuksen muista tilastoista sekä verrattiin aiemmissä tutkimuksissa esitettyihin lukuihin. Laskentaperiaate ja mahdolliset ristiriidat eri lähteiden välillä kirjattiin aikasarjan kuvauksen yhteyteen sekä perusteltiin tehty ratkaisu lähdeviittein (ks. Lintuvuori 2010, Liite 2). Yin (2003) ja Alasuutari (2001) ovatkin molemmat kuvanneet tutkimusprosessia ikään kuin salapoliisitehtäväksi, jossa jotkut todisteet johtavat niiden käyttöön todistusaineistona ja toiset vaativat lisää todisteita. Seuraavaksi tutkimusaineistot on vielä kuvattu aineistotyypeittäin.

### ***Tilastoaineistot***

Tilastoaineistot koostuvat Tilastokeskuksen erityisopetuksen tilastoinneista vuosien 1979/80–2016 väliltä (SVT 2004, 2005, 2006a, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013a, 2014, 2015, 2016a, 2017a; Tilastokeskus 1981, 1982, 1985a, 1989, 1995, 1999, 2000, 2001, 2003) sekä Opetushallituksen keräämästä lukuvuoden 1994–1995 tilastosta (Virtanen & Ratilainen 1996). Tilastoilla tarkoitetaan tässä yhteydessä tilastojulkaisuja, jotka koostuvat useammista tilastotaulukoista, tietokantatauluista sekä tilastoinnin metatiedoista (esim. SVT 2017a). Vuodesta 2003 alkaen erityisopetustilastot on julkaistu Tilastokeskuksen sivuilla sähköisesti. Tätä ennen tilastot julkaistiin Oppilaitostilastot-sarjassa ja vuoteen 1989 asti Tilastotiedotus-sarjan Koulutus ja tutkimus alasarjassa. Valmista aikasarjaa ei ole ollut käytettävissä, vaan pidemmän aikavälin aikasarja on muodostettu edellä kuvattujen painettujen ja sähköisten lähteiden pohjalta. Erityisopetustilastoja ei ole kerätty kaikilta vuosilta ja niiden sisältö vaihtelee eri tilastointien välillä (Lintuvuori 2010; osatutkimus III). Tilastoinnit, niihin liittyvät muutokset ja ajallinen vertailukelpoisuus kuvataan yhteenvedon kappaleessa 3.1.

Tilastokeskus ei julkaise kunnittain erityistä tukea saaneiden oppilaiden oppimäärien yksilöllistämiseen liittyviä tilastoja. Vuoden 2012 peruskoulun erityistä tukea saaneiden vuosiluokkien 1–10 oppilaiden oppimäärien kunnittaiset tilastot

on erikseen hankittu Tilastokeskukselta tätä tutkimusta varten (SVT 2013b). Lisäksi yhdentoista suurimman kunnan luvut vuodelta 2016 olivat myös osana aineistoa.

Oppimisen ja koulunkäynnin tuen tarjonnan kuvaus perustuu vuosien 2011–2016 aikaiseen tilastointiin. Tuen tarjonnan kuvauksessa on käytetty pääosin keski- ja hajontalukuja sekä prosenttiosuuksia (ks. taulukko 3).

Tilastojulkaisujen ohella aineistona ovat olleet tiedonkeruun dokumentit kuten ohjeet ja tiedonkeruun lomakkeet (esim. Tilastokeskus 2017a, 2017b). Tiedonkeruun dokumentit häviävät Tilastokeskuksen sivuilta aina uusien ohjeiden tullessa voimaan. Näin ollen kaikkien vuosien dokumenttiaineistot eivät olleet saavutettavissa. Tärkeimmät tiedonkeruun dokumentit, jotka kuvaavat vuosien 2001–2010 aikasarjaan liittyvää tiedonkeruuta sekä vuosien 2011–2016 aikasarjaan liittyvää tiedonkeruuta, ovat osana tutkimuksen aineistoa. Osin tiedonkeruun dokumentteja ja lomakkeita on saatu Tilastokeskuksen arkistoista vuosien 1980–1988 väliltä.

Kuvaukset perustuvat osin myös muihin tilastoaineistoihin kuten opettajatiedonkeruun tilastoihin (esim. Kumpulainen 2014b) sekä esi- ja peruskouluopetus-tilastoihin (esim. SVT 2016b, Tilastokeskus 1985b).

### ***Empiiriset tutkimusaineistot***

Tilastoaineistojen ohella tukijärjestelmän osa-alueita kuvataan kolmella empiirillä tutkimusaineistolla, jotka on kerätty osana Helsingin yliopiston Koulutuksen arviointikeskuksen ja sen yhteistyötahojen tutkimuksia.

Oppimisen ja koulunkäynnin tuen järjestelyitä tutkittiin (osatutkimus I ja II) perusopetuslain muutoksen (642/2010) jälkeen toteutetun valtakunnallisen lainsäädäntömuutoksen seurantatutkimuksen Valaise 2012–2013 aineistolla (Hautamäki ym. 2013; Jahnukainen ym. 2015). Valaise-tutkimuksen laajasta aineistosta tässä tutkimuksessa käytettiin peruskoulujen rehtoreilta kerätyn (N = 1 113), puolistrukturoidun kyselytutkimuksen aineistoa. Kysely kartoitti oppimisen ja koulunkäynnintuen tilaa vuonna 2012 ja sisälsi kaikkiaan 217 kysymystä, joista tässä tutkimuksessa hyödynnettiin tukijärjestelyitä koskevia osioita. Kysely toimitettiin sähköisenä keväällä 2012 kaikkien Manner-Suomen peruskouluasteen koulujen rehtoreille ja koulunjohtajille (N = 2817, joista yksilöllisiä sähköpostiosoitteita 2667, sillä osalla rehtoreista oli useampia kouluja johdettavanaan). Ahvenanmaa ei ollut mukana tutkimuksessa. Vastausprosentiksi muodostui 40 prosenttia, ja vastanneet koulut sijoituivat 268 kunnan alueelle. Vastaukset saatiin 650 alakoulusta, 174 yläkoulusta sekä 283 yhtenäiskoulusta. Perusjoukkoon verrattuna vastanneiden koulujen joukossa oli jonkin verran enemmän yhtenäis- ja yläkouluja ja vastaavasti vähemmän alakouluja. AVI-alueittain ja maakunnittain vastanneiden koulujen jakauma oli melko lähellä perusjoukkoa. Vastanneiden koulujen kielijakauma vastasi peruskoulujen suomen ja ruotsin kielen kielijakaumaa.

Erityistä tukea saavien oppilaiden oppimäärien yksilöllistettyjä oppiaineita ei tilastoida ja yksilöllistämistä tutkittiin (osatutkimus II) kahdella oppilaskohtaisella empiirisellä tutkimusaineistolla. Ensimmäisenä aineistona oli yhdeksänsien luokkien oppimaan oppimisen valtakunnallisen arvioinnin aineisto (N = 8 875) (Hautamäki ym. 2013). Aineistosta tässä tutkimuksessa käytettiin erityisopettajilta kerättyä tietoa oppilaiden tuen saannista ja mahdollisista yksilöllistetyistä oppiaineista (n = 7 800) vuodelta 2012. Toisena oppilaskohtaisena aineistona käytettiin metropolialueen 14 kunnan yhden ikäluokan kattavan (N ≈ 13 000) Metrop-tutkimuksen aineistoa yhdeksänsiltä luokilta (Hotulainen ym. 2016). Tutkimuksen laajasta aineistosta tässä tutkimuksessa käytettiin erityisopettajilta kerättyä tietoa oppilaiden tuen saannista ja mahdollisista yksilöllistetyistä oppiaineista (n = 11 601) vuodelta 2014. Vuoden 2014 tutkimus on osa Metropolitan Longitudinal Finland -tutkimusta, jossa oppilaita on tutkittu seitsemännellä luokalla (2011), yhdeksännellä luokalla (2014) ja toisella-asteella (2016) Helsingin yliopiston Koulutuksen arviointikeskuksen, geotieteiden ja maantieteen laitoksen, Tampereen yliopiston terveystieteiden yksikön sekä Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitoksen yhteisissä tutkimushankkeissa (esim. Hotulainen ym. 2016; Rimpelä & Bernelius 2010; Vainikainen & Rimpelä 2015).

### ***Dokumenttiaineistot***

Tilasto- ja tutkimusaineistojen ohella tukijärjestelmän kuvaus pohjautuu kulloinkin voimassa olleisiin normeihin (osatutkimukset I–III). Tutkimuksen dokumenttiaineistot koostuvat erityyppisistä aineistoista (taulukko 4). Pääaineistona ovat erityisopetusta sekä oppimisen ja koulunkäynnin tukea säädelleet lait, asetukset ja opetussuunnitelmien perusteet eritoten oppimisen ja koulunkäynnin tuen ajalta (2011–2016).

Taulukossa 4 on kuvattuna käytetyt dokumenttityypit niin pääaineiston kuin täydentävän aineiston osalta. Pääosa dokumenteista on julkaistuja aineistoja, joten ne ovat lähdeviitteiden pohjalta saavutettavissa. Keskeisiä koulutuspoliittisia dokumenttiaineistoja oppimisen ja koulunkäynnin tuen järjestelmään siirtymisen vaiheilta olivat: hallituksen esitykset oppimisen ja koulunkäynnin tuen järjestelmään siirryttäessä (HE 109/2009; HE 174/2009), Erityisopetuksen strategia (OPM 2007a) ja Koulutus ja tutkimus vuosina 2011–2016 kehittämissuunnitelma (OKM 2012). Peruskouluun siirtymisen ajoilta keskeisiä dokumentteja ovat olleet erityisopetuksen suunnittelutoimikunnan osamietinnöt I ja II (KM 1970a, 1971), jotka perustuivat opetusministeriön 1967 asettaman toimikunnan työhön: toimikunnan, jonka tehtävänä oli laatia erityisopetuksen aseman yleisselvittely ja opetussuunnitelmat peruskoulua varten.

Julkaisemattomia dokumenttiaineistoja ovat esimerkiksi erityisopetuksen strategian taustalla vaikuttaneet suurten kaupunkien<sup>11</sup> dokumentit: Kannanotto erityistä tukea tarvitsevien oppilaiden opetuksen kehittämiseen perusopetuksessa (Suurten kuntien kannanotto opetusministeriölle 2005) ja Erityistä tukea tarvitsevan oppilaan opetuksen järjestämisen uudistaminen osana yhtenäistä perusopetusta – kohti laatua ja joustavuutta -raportti (Suurten kuntien raportti 2006). Lisäksi tilastojen tiedonkeruuseen liittyvät kirjeet ja ohjeet ovat osin Tilastokeskuksen arkistoista vuosien 1980–1988 väliltä. Kaikkiin julkaisemattomiinkin lähteisiin viitataan lähdeviitein.

Lisäksi täydentävänä aineistona ovat olleet erilaiset erityisopetukseen ja oppimisen ja koulunkäynnin tukeen liittyneet hallinnolliset tilasto- ja indikaattorijulkaisut, tutkimusraportit, valtiontalouden tarkastusviraston erityisopetuksen tuloksellisuustarkastus (VTV 2013) ja siitä annetut lausunnot sekä aiempi tutkimus. Menneeseen suuntavalle tutkimukselle tyypillisesti aineisto on rikastunut kuvailvan analyysin edetessä.

Ylikansallisten toimijoiden vaikutuksia Suomen erityisopetustilastojen kehittämiseen ja käytettyihin määritelmiin tutkittiin Suomen tilastointia vuosina 1979–2016 kuvanneiden tiedonkeruun dokumenttien ja tilastointien pohjalta (osatutkimus III). Toisena pääaineistona olivat Eurooppa-neuvoston (European Council 2007) päätelmissä annetun koulutusindikaattoreihin liittyneen selvityspyynnön jälkeiset aineistot Euroopan komission CIRCABC-tietokannasta (<https://circabc.europa.eu>), josta poimittiin dokumentit liittyen Eurostatin UOE-tiedonkeruuseen (UOE data collection on formal education) ja erityisesti erityisopetuksen tilastointien kehittämiseen liittyen (2007–2014). Lisäksi täydentävänä aineistona käytettiin muiden ylikansallisten toimijoiden omia kuvauksia tehdystä erityisopetuksen tilastoinnin kehittämistyöstä (esim. European Agency 2016, 2017).

## 2.3 Luotettavuustarkastelu

Tilasto- ja dokumenttiaineistoihin pätevät samat luotettavuuden arvioinninkriteerit kuin muihinkin aineistoihin (esim. Gorard 2001; May 2011; Rasila 1977; Simppura & Melkas 2013). Tilastojen osalta tämä tarkastelu on tehty laajemmin luvussa 3, sillä kuvaus tilastoista empiirisenä aineistona ominaispiirteineen on yksi tämän tutkimuksen tehtävistä. Tässä luotettavuustarkastelussa tutkimusta tarkastellaan kokonaisuutena.

Tilastotieto voi auttaa ymmärtämään yhteiskunnan eri ilmiöitä, jotka tässä tutkimuksessa liittyvät oppimisen ja koulunkäynnin tuen järjestelyihin (vrt. May 2011). Virallisten tilastojen keruuseen ja niiden käyttöön sekundaariaineistoina liittyy paljon huomioitavia tekijöitä, joita May (2011) on kuvannut eri koulukun-

<sup>11</sup> Espoo, Helsinki, Jyväskylä, Kuopio, Lahti, Lappeenranta, Tampere, Turku ja Vantaa.

tien lähtökohdista. Yksinkertaistaen tässä tutkimuksessa lähtökohta on hänen kuvaamistaan realistisen näkökulman mukainen, eli oletuksena on se, että tilastotietoa voidaan käyttää tutkimusaineistona esimerkiksi ilmiön yleisyyden kuvauksessa, kunhan otetaan huomioon tilastojen taustalla olevan datan rajoitteet ja ominaispiirteet (May 2011). Tässä tutkimuksessa huomioidaan myös tilastojen tuotantoprosessiin liittyviä tekijöitä, kuten esimerkiksi se, että kaikkia ilmiön osa-alueita ei tilastoida, mutta varsinaisesti institutionaaliseen näkökulmaan liittyvä tilastojen tuotantoprosessiin ja sen toimijoihin liittyvä tutkimus on rajattu tämän tutkimuksen ulkopuolelle (vrt. kuvio 1).

Johdannossa kuvatun kriittisen realismin näkökulmasta Suomen virallisiin tilastoihin kuuluvat kokonaisaineistoihin perustuvat erityisopetustilastot pyrkivät rajoitteistaan huolimatta mahdollisimman hyvään totuuteen tilastoidessaan oppimisen ja koulunkäynnin tuen eri osa-alueita. Tilastointia ohjaa laatukriteerit ja lainsäädäntö niin kansalliselta kuin EU:n tasoltakin. Kaikkiin tilastoihin liittyy kuitenkin erityispiirteitä ja mitta-ongelmia, jotka tulee huomioida. Parhaatkin tilastot antavat vain mahdollisimman hyvän totuuden, oikean ja lopullisen totuuden sijaan. (Simpura & Melkas 2013.) Kokonaisaineistona erityisopetustilastoihin liittyy kuitenkin vähemmän luotettavuutta heikentäviä tekijöitä, kuin esimerkiksi rikostilastoihin, jotka perustuvat poliisien tietoon tulleisiin ja heidän kirjaamiinsa rikoksiin, eikä virallisiin päätöksiin, kuten tuen osalta (vrt. May 2011; ks. myös Westfelt & Estrada 2005; Young 2005).

Tilastojen pohjalta tehtävään kuvaukseen ja tilastojen reliabiliteettiin vaikuttaa muun muassa se, kuinka käytetyt määritelmät ja niihin liittyvät ilmiöt muuttuvat ajan kuluessa (esim. May 2011). Tilastolliset aikasarjat voivatkin joskus antaa virheellisen mielikuvan pysyvien kategorioiden maailmasta, kuten Kurkela ja Sauli (1998) ovat kuvanneet. Tässä tutkimuksessa tehtyjen tulkintojen luotettavuutta on tältä osin pyritty parantamaan kuvaamalla aikasarjan yhteyteen tilastointeihin sekä tukijärjestelmään liittyviä muutoksia.

Yin (2003, 86; ks. myös esim. Bowen 2009; Gorard 2001) on vetänyt yhteen tilasto- ja dokumenttiaineistoon liittyviä hyviä ja huonoja puolia. Hyviksi puoliksi hän mainitsee aineiston pysyvyyden ja sen, että dokumentteihin voidaan palata uudestaan ja uudestaan. Tämän tyyppiseen viralliseen aineistoon liittyvä eksaktius, eli sen sisältämät yksityiskohdat ja viittaukset on myös nostettu aineiston vahvuuksiksi. Esimerkiksi virallisten tilastojen sisältämät lakien ja laatukriteerien määrittämät tilaston luokitusten ja laatuselosteiden kuvaukset ovat tärkeä osa tilastojulkaisua ja tarjoavat tietoa esimerkiksi ajallisesta määritelmien muutoksesta sekä tilastojen vertailukelpoisuudesta (esim. SVT 2017a). Samoin normiaineistojen viralliset säädökset ja määräykset tarjoavat tärkeän aineiston järjestelmän kuvaamiseksi. Tilasto- ja dokumenttiaineistot ovat usein myös hyvin kattavia (Yin 2003, 86 ks. myös esim. Bowen 2009; Gorard 2001). Tilastojen aikasarjat voivat ulottua satojakin vuosia taaksepäin, toki samalla huomioon tulee ottaa aikasar-



jassa sekä järjestelmässä tapahtuneet muutokset. Tutkimuksen kannalta heikkoutena voi olla dokumenttien vino valikoituminen tutkimuksen aineistoksi tai tutkijan painotus aineiston tulkinnassa. Tässä tutkimuksessa pääaineistona toimineet oppimisen ja koulunkäynnin tuen valtakunnallisen ohjauksen normiaineistot ja erityisopetustilastot on analysoitu kattavasti tutkimustehtävien rajaamalla tavalla. Täydentävän aineiston osalta on suurempi mahdollisuus valikoitumiseen, vaikka aineistoa on aina täydennetty ristiriitaisuuksien ilmetessä. Tulkintojen seuraaminen on mahdollistettu lähdeviittein. Lähes kaikki aineistot ovat julkaistuja ja siten saavutettavissa (vrt. May 2011).

Gorard (2001) määrittelee sekundaariaineistoksi aineiston, jota tukija ei ole itse kerännyt. Tässä tutkimuksessa tämä määritelmä ei päde kaikkiin aineistoihin, vaan sitä tulee tarkentaa siten, että aineistoa ei ole kerätty vain tätä tutkimusta varten. Rehtorikyselyaineistoa olen ollut keräämässä ja raportoimassa yhdessä muun tutkimusryhmän kanssa ja tehnyt joitakin täydentäviä kysymyksiä lomakkeisiin myös tämän väitöstutkimuksen näkökulmasta. Aineisto on tuttu, toisin kuin yleensä sekundaariaineistoa käytettäessä (vrt. Gorard 2001). Myös oppilaspohjaisten aineistojen keruussa käytettyä erityisopettajan täyttämää lomaketta olen ollut suunnittelemassa. Oppilaskohtaiset tutkimusaineistot ovat laajoja ja niitä on tässä tutkimuksessa käytetty vain yksilöllistettyjä oppimääriä kartoittavina, johon ne ovat soveltuneet hyvin. Näin ollen esimerkiksi mahdollinen aineiston alueellinen epätasaisuus ei vaikuta tässä tutkimuksessa tehtyihin analyyseihin. Tukijärjestelmän kuvauksen näkökulmasta aineistot ovat olleet hyödyllisiä ja tukenneet osaltaan kuvausta. Yksilöllistettyjen oppiaineiden tutkiminen ei muista käytetyistä aineistoista olisi ollut mahdollista, jolloin ne tuottavat siltä osin ainutkertaista tietoa.

Osatutkimukset ovat olleet eri tyyppisiä ja niihin liittyvät erilaiset luotettavuuden arvioinnin kriteerit. Kaksi ensimmäistä osatutkimusta kohdistui kapealle aikavälille, jolloin aineiston kattavuuden ja kuvauksen tarkkuuden arviointi on suhteellisen selkeää. Kuvaukset perustuvat selkeästi tutkimushetkellä voimassa olevien normien aikaisen tukijärjestelmän kuvaukseen, jolloin tilastoaineistoon liittyvät ominaispiirteet esimerkiksi tilastojen ja tilastoluokitusten kattavuuden näkökulmasta ovat keskeisiä. Osaltaan kuvauksen pääaineistona käytettävän tilastoaineiston luotettavuutta on lisännyt se, että yhtenä tutkimuksen tehtävistä oli eritellä normiaineistoon sekä rehtorikyselyaineistoon peilaten sitä, miten tilastoaineisto tukijärjestelmää kuvaa, jolloin tämä on voitu muissa osatutkimuksissa ottaa huomioon.

Toisen osatutkimuksen luotettavuutta parantaa myös se, että aiemman tukijärjestelmän ajalta 2000-luvun ensimmäiseltä vuosikymmeneltä on tehty vastaavaa tutkimusta ja tässä tutkimuksessa saadut tulokset ovat linjassa tämän aiemman tutkimuksen kanssa (Kirjavainen ym. 2014a; VTV 2013). Tätä Eskola ja Suoranta (2008) kuvaavat luotettavuuteen liittyen termillä vahvistuvuus. Yksittäisenä ku-

vaukseen ja aineistoon liittyvänä huomiona on mainittava, että oppimäärien yksilöllistämistä kunnittain tarkasteltiin tässä tutkimuksessa vuotta 2012 kuvaavalla tilastolla, mikä oli erikseen hankittu Tilastokeskukselta tätä tutkimusta varten. Koska Tilastokeskus ei julkaise oppimäärien yksilöllistämiseen liittyviä tilastoja kunnittain, tuoreempia tilastoja ei voitu hyödyntää yhteenvedossa tehdyssä kuvauksessa kaikkien kuntien osalta. Yhdentoista suurimman kunnan osalta käytössä oli kuitenkin myös vuoden 2016 tilastot yksilöllistämiseen liittyen.

Kolmannessa osatutkimuksessa vanhojen tilastojen aikasarja muodostettiin ensimmäisen kerran vuosina 2009–2010 pro gradu -tutkielman tekemisen yhteydessä. Vanhojen tilastojen lukuja tarkastettiin muista tilastoista ja aiemmasta tutkimuksesta ja aikasarja kuvattiin mahdollisimman tarkoin (ks. Lintuvuori 2010). Sitten aikasarjaa ja siihen liittyvien tilastointien muutosten kuvausta on täydennetty ja tarkennettu kaikkien kolmen osatutkimuksen aikana tehtyjen analyysien pohjalta ja menneeseen katsova osatutkimus raportoitiin viimeisenä. Näin ollen aiemmin tehtyjä tulkintoja on voitu vahvistaa tai muuttaa ja pidemmän aikavälin aikasarjan tulkinta on näin syventynyt ja varmentunut.

Tukijärjestelmän muutosten päälinjojen kuvaus perustuu nykyisen järjestelmän kerrostuneisuuteen ja edeltäneen tukijärjestelmän määrälliseen kehitykseen. Tavoitteena on ollut kuvata oppimisen ja koulunkäynnin tuen keskeisten osa-alueiden taustoja. Aiemman tutkimuksen luoma kuva tukijärjestelmän kehityksestä on siksi ollut tässä tutkimuksessa tärkeässä asemassa. Normi- ja tilastointimuutoksista on pyritty aikasarjan yhteyteen kirjaamaan kaikki sellaiset tekijät, joilla on tulkittu olevan vaikutusta siihen, että tukea saaneiden oppilaiden määrät ovat kasvaneet ajan kuluessa. Kuten tilastokuvauksen yhteydessä jäljempänä kuvataan, voi samankin tilastoluokan mukaisesti tehty tilastointi vaihdella eri aikoina esimerkiksi tilastoyksiköksi laskemiseen liittyvien tilastointiperiaatteiden rajausten suhteen tai tukijärjestelmässä tehtyjen, tuen tarjontaan liittyvien muutosten vuoksi. Tulee kuitenkin huomioida, että tulkinnot on tehty tästä ajasta taaksepäin, jolloin ne voivat olla nykyjärjestelmästä tehtyjen tulkintojen värittämiä. Tukijärjestelmä ei ole yhteiskunnasta erillinen yksikkönsä ja siihen vaikuttaa hyvin moni eri asia. Tästä johtuen määrällisiin muutoksiin mahdollisesti vaikuttaneiden tekijöiden analyysi on pidetty päälinjojen tasolla ja tarkastelun kohteena ovat olleet vain normitasolla tehdyt muutokset sekä tilastoinnin muutokset. Tässä tutkimuksessa määrälliseen kehitykseen liittyneiden tukea saavien oppilaiden määrän kasvua selittävien tekijöiden tarkastelussa on pitäydytty järjestelmätasolla tapahtuneiden muutosten erittelyssä, eikä ole tarkasteltu yksilötasolla tapahtuneita muutoksia, kuten esimerkiksi lasten ongelmien todellista lisääntymistä (vrt. Jahnukainen 2006).

Kuten Eskola ja Suoranta (2008) ovat todenneet tämän tyyppisessä tutkimuksessa tulee jatkuvasti ottaa kantaa analyysin kattavuuteen ja tulkintojen luotettavuuteen. Näin on toimittu myös tämän tutkimuksen analyysien edetessä, kuten edellä esimerkein kuvattiin. Esimerkiksi aineistoissa esiintyneet ristiriidat ovat

johtaneet lisääineistonkeruuseen ja analyysin edetessä aineistoon on myös palattu useaan otteeseen kuvauksen ja tulkinnan edetessä.

Toisaalta tämän tyyppisessä tutkimuksessa ei ole myöskään mahdollista raportoida koko tutkimusprosessia tai kaikkia matkan varrella tehtyjä tiivistyksiä ja taulukointeja, vaan vain keskeisiksi tulkitut ilmiön osa-alueet on raportoitu artikkeleissa ja yhteenvedossa. Artikkelien rajalliset sanamäärät rajoittavat tehokkaasti varsinkin menneeseen suuntaavassa tutkimuksessa myös sitä, kuinka monia samaa tulkintaa vahvistavia lähteitä voidaan ottaa mukaan lähdeluetteloiden kuulussa artikkelin merkkimääriin.

Tulkinnan luotettavuutta on pyritty parantamaan useita erilaisia aineistoja käyttämällä ja vertailemalla sekä peilaamalla tehtyjä tulkintoja aiempaan tutkimukseen (vrt. Bowen 2009; O'Leary 2014; Yin 2001). Pääaineistot ovat tyypiltään myös virallisia (vrt. Eskola & Suoranta 2008; May 2011; Yin 2003) – toisaalta valtakunnan tason normeja ja toisaalta lakien ja tilastointikriteerien ohjaamia Suomen virallisten tilastojen kokoelmaan liittyviä tilastoiteja. Kyse ei ole täydentävän dokumenttiaineiston osaltakaan epävirallisista dokumenteista; dokumentit ovat olleet pääosin koulutuspoliittisia asiakirjoja, raportteja sekä aiempaa tutkimusta. Toki esimerkiksi se, että tilastojen tiedonkeruuseen liittyvä dokumentaatio ja tilastoinnista tehty suunnitelmat eivät ole yhtä lailla julkaistua tietoa kuin itse tilastoinnit, vaikuttaa siihen, mitä tietoa tehdyistä päätöksistä, tilastointimuutoksista ja niiden syistä on mahdollista aineiston pohjalta jäljittää. Osin näitä tietoja on kuvattu myös tilastointien yhteydessä, jotka ovat helpommin saavutettavissa. Lisätietoa olisivat varmasti tuoneet tiedonkeruun muutoksissa mukana olleiden toimijoiden haastattelut, joita ei kuitenkaan tässä tutkimuskokonaisuudessa tehty.

Tuen tarjontaan liittyvät sekundaariaineistot, eli tilastot sekä kolme laajaa tutkimusaineistoa, luovat normiaineiston ohelle niin laajan tutkimusaineiston ilmiön kuvauksen ja tulkinnan pohjaksi, että samanlaiseen primaariaineistonkeruuseen ei yksittäisessä väitöstutkimuksessa ole mahdollisuutta (vrt. Bowen 2009; Gorard 2001; May 2011). Tilastoaineisto kokonaisaineistona on tällä hetkellä ainoa aineisto, joka kuvaa valtakunnantasolla näin laajasti tukijärjestelmän osa-alueita ja tuen tarjontaa. Järjestelmätasoinen kuvaaminen ilman sitä ei olisi mahdollista. Aikasarjassa tapahtuneista muutoksista huolimatta tilastoaineistolla on rajoitteet huomioiden mahdollista kuvata tukijärjestelmän määrälliseen muutokseen liittyviä päälinjoja pitkälle menneeseen, toisin kuin muilla empiirisillä aineistoilla.

Tämän tutkimuksen tavoitteena on ollut mahdollisimman hyvin perusteltu kuvaus ja tulkinta oppimisen ja koulunkäynnin tuen järjestelmästä ja sen piirissä tarjotusta oppimisen ja koulunkäynnin tuesta. Näin ollen tutkimuksen pyrkimyksenä on osaltaan selittää ilmiötä, eli tehdä se ymmärrettävämmäksi tutkimukselle asetettujen tutkimustehtävien näkökulmasta (vrt. Alasuutari 2011). Eri tutkimukset ja erilaiset tulkinnat ja näkökulmat täydentävät toisiaan ja tekevät osaltaan ilmiötä ymmärrettävämmäksi. Tulosten yleistettävyyteen liittyen Alasuutari (2011, 182) on kuvannut asiaa kulttuurintutkimuksen näkökulmasta ”Kun kulttuurintutkimus

hakeutuu mielellään tutkimaan ilmiöitä, jotka ovat yleisesti tiedossa mutta huonosti tiedostettuja, ei kyse ole haluttomuudesta osoittaa yleistettävyyttä. Jos esitetyn kuvauksen perusteella kaikki tutkimuksen lukijat tunnistavat ilmiön, yleistettävyyttä ei ole ongelma. Kiinnostavaa on vain se, miten pätevältä ilmiölle annettu selitys vaikuttaa.”

Tehdyt kuvaukset ja tulkinnot ovat syntyneet ainutkertaisessa tutkimusprosessissa ja valittu näkökulma, tehdyt rajaukset sekä kuvauksen tekijät vaikuttavat lopputulokseen. Läpinäkyvyyttä on ylläpidetty viittaamalla aina tulkinnan pohjana olevaan lähdeaineistoon, jolloin lukijalla on mahdollisuus arvioida tehtyjä ratkaisuita. Tukijärjestelmän kuvauksessa on pyritty neutraaliin esitykseen aineiston reunaehtojen rajaamina ja esimerkiksi suuria pyöristyskäyntejä ja kuvauksen painotusta tiettyyn suuntaan ei ole käytetty.

## 2.4 Eettiset lähtökohdat

Tutkimuksen kohdistuessa koulujärjestelmän tasolle siihen ei kohdistu samanlaisia tutkimuseettisiä lähtökohtia kuin oppilastasoiseen tutkimukseen. Yleisesti ottaen tutkimuksessa on noudatettu hyvää tieteellistä käytäntöä (Tutkimuseettinen neuvottelukunta 2012).

Tutkimuslupakäytäntöjen näkökulmasta kaikki empiiriset tutkimukset, joiden sekundaariaineistoja tässä tutkimuksessa käytettiin, sisälsivät kullekin tutkimukselle tarpeelliset tutkimusluvut. Terveystietoja sisältävällä MetrOP-pitkittäistutkimuksen asetelmalla on lisäksi myös Terveystietokeskuksen ja hyvinvoinnin laitoksen tutkimuseettisen työryhmän hyväksyntä. Aineistot ovat tutkimushankkeiden omaisuutta ja niitä säilytetään tutkimusryhmien toimesta.

Rehtorikyselyaineistosta sekä oppilaskohtaisista tutkimusaineistoista on laskettu tässä tutkimuksessa vain kuvailevia tunnuslukuja ja mukana olleita oppilaita, rehtoreita, kouluja tai kuntia ei ole mahdollista aineistosta tunnistaa.

Tilastokeskus ei julkaise erityistä tukea saavien oppilaiden oppimäärien yksilöllistämistä kuntakohtaisia tilastoja tietosuojasäilytyksestä<sup>12</sup>. Kyseiset tilastot vuodelta 2012 ja suurten kuntien osalta vuodelta 2016 hankittiin tätä tutkimusta varten erillisellä sopimuksella. Tässä tutkimuksessa saatiin Tilastokeskukselta lupa julkaista tiedot kunnittain yhdentoista suurimman kunnan osalta, sillä näiden kuntien oppilasmäärät ovat niin suuria, että yksittäisiä oppilaita ei ole mahdollista tunnistaa eikä yksilöitä koskeva tietosuoja näin ollen vaarannu.

---

<sup>12</sup> Kuvattu tarkemmin luvussa 3.2 Tilastojen ominaispiirteet.

## 2.5 Alkuperäisartikkelien esittely

### 2.5.1 Osatutkimus I

*Lintuvuori, M. (2015). Oppimisen ja koulunkäynnin tuen järjestäminen virallisen tilastotiedon ja empiirisen tutkimusaineiston kuvaamana. Teoksessa M. Jahnukainen, E. Kontu, H. Thuneberg & M-P. Vainikainen (toim.) Erityisopetuksesta oppimisen ja koulunkäynnin tukeen. Kasvatusalan tutkimuksia 67. Jyväskylä: Suomen kasvatustieteellinen seura, 43–76.*

Ensimmäisessä osatutkimuksessa kuvataan oppimisen ja koulunkäynnin tuen valtakunnallista tilannetta reilu vuosi perusopetuslain muutoksen (642/2010) voimaan tulon jälkeen vuonna 2012. Tukijärjestelmää kuvataan kahden erilaisen tutkimusaineiston pohjalta. Kuvaus pohjautuu viralliseen tilastotietoon (2010–2012) ja normeihin sekä tukijärjestelmää kuvaavaan empiiriseen, rehtoreilta kerättyyn kyselyaineistoon (N = 1 113). Kuvauksen yhteydessä analysoitiin, miten tilastoaineisto tukijärjestelmää kuvaa, ja mitä jää mahdollisesti tilastoinnin ulkopuolelle. Tarkastelun kautta eriteltiin käytettyjen aineistojen ominaispiirteitä tukijärjestelmän kuvaamisessa, tavoitteena löytää sellaisia tilastoaineiston ominaispiirteitä, joilla on merkitystä tilastoaineistoon pohjaavan kuvauksen näkökulmasta niin kansallisessa kuin kansainvälisessäkin viitekehyksessä.

Erityisopetuksen tilastointia muutettiin oppimisen ja koulunkäynnin tuen järjestelmään siirryttäessä vuonna 2011. Järjestelmän kuvaamisen taustaksi vuoden 2012 tilastoja verrattiin vuonna 2010 voimassa olleeseen erityisopetuksen tilastointiin. Aineiston pohjalta kuvattiin tilastoinnin muuttuneita luokituksia, tilastojen välistä vertailukelpoisuutta ja tilastoinnin muutoksia sekä tehtyjen muutosten vaikutusta aikasarjojen tulkintaan ja ilmiön kuvaukseen. Lisäksi kuvattiin sen hetkistä oppimisen ja koulunkäynnin tuen järjestelmää vuoden 2012 tilanteessa. Kuvaukset tehtiin lukumäärätietoja ja prosenttiosuuksia sekä muutosprosentteja käyttäen. Rehtoreiden vastauksia analysoitiin kuvailevin tunnusluvuin kuten frekvenssein ja prosenttiosuuksin. Kyselyn tuloksia vertailtiin tilasto- ja normipohjaiseen kuvaukseen samalla analysoiden tilastokuvauksen kattavuutta ja ominaisuuksia.

Artikkelin johdanto-osuudessa erityisopetustilastojen asemaa eriteltiin osana koulutuksen ohjausjärjestelmää ja kuvattiin, kuinka tilastot kietoutuvat jollain tavalla kaikille sen tasoille (säädös-, rahoitus- ja informaatio-ohjaus). Lisäksi kuvattiin lyhyesti tilastojen asemaa osana kansallista ja kansainvälistä koulutuspolitiikkaa.

Oppimisen ja koulunkäynnin tuen järjestelmän ja tuen tarjonnan kuvauksen lisäksi artikkelin tuloksena voidaan pitää kuvausta tilastojen ominaispiirteistä. Tulosten pohjalta tilastotiedot tuottavat tarpeellista tietoa tukijärjestelmästä, mutta tarvitsevat tutkimuksen ja koulujärjestelmän ohjauksen näkökulmasta tuekseen

myös muuta valtakunnallista tiedonkeruuta ja tutkimusta. Tilastot kuvaavat ilmiötä valittujen luokitusten rajaamina ja tuottavat suhdannetietoa tietystä ilmiöstä. Tilastot eivät kuitenkaan kuvaa ilmiön muuttunutta rakennetta, ennen kuin tilastojen sisältöä muutetaan sitä kuvaamaan, ja silloinkin vain siinä määrin, kuin tilastoluokituksia muun muassa normeihin pohjaten tuotetaan.

Pääosin normeihin perustuessaan nykyinen tilastointi esimerkiksi ikään kuin kätkee osan kokoaikaisesti erillisissä pien- ja erityisryhmissä opiskelevista oppilaista. Tilastoissa ei tehostettua tukea saavien oppilaiden opetuksen toteutuspaikkaa tilastoida, mutta normien oletuksesta poiketen osassa kouluista tehostettua tukea saavia oppilaita opiskelee täysiaikaisesti erillisissä erityisryhmissä (ks. myös Kupiainen & Hienonen 2016; Pulkkinen & Jahnukainen 2015). Näin ollen tilasto- ja normipohjainen kuvaus ei kerro kaikkien niin sanotusti segregoidusti<sup>13</sup> opettujen oppilaiden opetuspaikkaa.

## 2.5.2 Osatutkimus II

*Lintuvuori, M., Jahnukainen, M. & Hautamäki, J. (2017). Oppimisen ja koulunkäynnin tuen vaihtelu kunnissa – Alueellinen tasa-arvo perusopetuksessa. Kasvatus 48 (4), 320–335.*

Toisessa osatutkimuksessa analysoitiin oppimisen ja koulunkäynnin tuen alueellisia eroja kohdentaen analyysit tilastollisesti vertailukelpoiseen aikaan vuosien 2011–2015 välille (SVT 2012, 2013a, 2014, 2015, 2016a). Tukijärjestelmän analyysit painottuivat valtakunnallisissa analyyseissa (osatutkimus I) esille nousseisiin oppilaiden tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden kannalta keskeisiin tekijöihin, kuten oppimäärien yksilöllistämiseen ja opetuksen toteutuspaikkaan.

Tasa-arvo ja oikeudenmukaisuus ovat olleet perusopetuksen kantavia tavoitteita sen syntyajoista asti (esim. Kalalahti & Varjo 2012; Kivinen & Kivirauma 1989; Perusopetuslaki 628/1998 2 §; Simola ym. 2015). Artikkelin kohdentuu alueellisen tasa-arvon näkökulmaan, jolla tarkoitetaan oppilaan oikeutta saada asuinpaikastaan riippumatta laadukasta perusopetusta ja riittävää oppimisen ja koulunkäynnin tukea. On kuitenkin huomioitava, että kunnittainen vaihtelu tuen tarjonnassa ei itsessään tee tukijärjestelmästä hyvää tai huonoa. Osa tukijärjestelmän rakenteista on kuitenkin sellaisia, että oppilaiden yhdenvertaisuuden ja oikeusturv<sup>14</sup> kannalta on tärkeää, että niistä päätetään yhdenvertaisin periaattein.

Kuntia oli Suomessa 317 vuonna 2015. Kuntien välisiä eroja erityisen ja tehostetun tuen osuuksissa perusopetuksen oppilasmäärään nähden analysoitiin keski- ja hajontalukujen avulla sekä prosenttipistein (10 %, 25 %, 50 %, 75 % ja

<sup>13</sup> Kansainvälinen määritelmä: opetuksesta 80 % tai enemmän tapahtuu erityisluokalla tai erityiskoulun erityisryhmässä (European Agency 2016; European Commission 2012).

<sup>14</sup> Oikeusturva (ks. esim. Lahtinen & Lankinen 2015).

90 %) sekä havainnollistettiin hajontakuvioin. Prosenttipistetarkastelu mahdollisti kuntien välisten erojen kehityksen tarkastelun tehostetun tuen, erityisen tuen sekä opetuksen toteutuspaikan osalta. Tuen tarjonnan alueellisia eroja tarkasteltiin Manner-Suomen suuralueiden sekä tilastollisen kuntaryhmityksen (kaupunkimainen, taajaan asuttu ja maaseutumainen) välillä. Suuralueet (NUTS 2) jaettiin saman aluejaon mukaisesti kuin PISA-tutkimuksessa 2015<sup>15</sup> (Vettenranta, Välijärvi ym. 2016). Ryhmien välisiä eroja testattiin yksisuuntaisella varianssianalyysillä (ANOVA) ja parivertailuissa käytettiin post hoc -testinä Bonferronia.

Tutkimus osoittaa, että kuntien ja suuralueiden välillä on selviä eroja oppimisen ja koulunkäynnin tuen järjestelyissä. Myös oppimäärien yksilöllistäminen ja opetuksen toteutuspaikat vaihtelevat kunnittain suuresti. Erityistä tukea saavien oppilaiden oppimäärien yksilöllistettyjä oppiaineita ei tilastoida, ja yksilöllistämistä tutkittiin kahdella empiirisellä tutkimusaineistolla. Ensimmäisenä oppilas-kohtaisena aineistona oli yhdeksänsien luokkien oppimaan oppimisen valtakunnallisen arvioinnin (N = 8 875) aineisto (Hautamäki ym. 2013) ja toisena metropolialueen 14 kunnan yhden ikäluokan kattavan (N ≈ 13 000) MetrOP-tutkimuksen aineisto yhdeksänsiltä luokilta (Hotulainen ym. 2016). Aineistojen pohjalta yleisimmät yksilöllistetyt oppiaineet ovat jatko-opintojen kannalta keskeisiä aineita kuten englanti, matematiikka, ruotsi ja äidinkieli. Artikkelissa saatujen tulosten valossa oppimisen ja koulunkäynnin tuen järjestelmään näyttää liittyvän epäkohtia, joilla on vaikutusta koulutuksellisen tasa-arvon näkökulmasta. Yksilöllistämisen etujen sivutuotteena voi syntyä tilanne, jossa yksilön todelliset mahdollisuudet jatko-opintoihin ja työelämään jäävät muodostumatta.

### 2.5.3 Osatutkimus III

*Lintuvuori, M., Hautamäki, J. & Jahnukainen, M. (2017). Perusopetuksen tuen tarjonnan muutokset 1970–2016 – erityisopetuksesta oppimisen ja koulunkäynnin tukeen. Kasvatus & Aika 11 (4), 4–21.*

Kolmannessa osatutkimuksessa on kaksi päälinjaa. Ensimmäisenä tavoitteena oli tutkia oppimisen ja koulunkäynnin tuen taustoja erityisopetusjärjestelmän määrällisen kehityksen näkökulmasta ja kuvata perusopetuksen tukijärjestelmän raken-

---

<sup>15</sup> Suuraluejako (NUTS 2): Helsinki-Uusimaa (Pääkaupunkiseutu), Etelä-Suomi, Länsi-Suomi, Itä-Suomi ja Pohjois-Suomi. Nykyinen Pohjois- ja Itä-Suomen suuralue on PISA 2015 -tutkimuksessa jaettu omiksi suuralueikseen edeltävän suuraluejaon mukaisesti ja sama jako tehtiin myös tässä tutkimuksessa, jotta vertailtavuus PISA 2015 -tutkimusten tulosten kanssa säilyisi. NUTS (Nomenclature des Unités Territoriales Statistiques) on Euroopan unionin alueluokitusjärjestelmä, jonka mukaisesti laaditaan kaikki EU:n yhteiset alueelliset tilastot. NUTS-luokitus määrittellään Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa 1059/2003. (Tilastokeskus 2018a.)

netta ja määrällistä kehitystä alkaen ensimmäisestä koko koulujärjestelmän katta-  
neesta erityisopetustilastosta lukuvuodelta 1979/80 vuoteen 2016. Oppimisen ja  
koulunkäynnin tuen järjestelmässä elää kerrostuneesti rinnakkain eri aikakausille  
tyypillisiä tuen muotoja erillisistä erityiskouluista aina erilaisiin muun opetuksen  
yhteydessä tarjottaviin tehostetun tuen tukijärjestelyihin ja yleiseen tukeen (vrt.  
Kivirauma 2015). Tavoitteena oli aikasarjan kriittisen analyysin, normimuutosten,  
koulutuspoliittisten dokumenttien ja aiemman tutkimuksen pohjalta (ks. taulukko  
4) pyrkiä löytämään niitä erityisopetusjärjestelmän muutoksiin ja määrälliseen ke-  
hitykseen liittyviä päälinjoja ja tukijärjestelmän osa-alueita, joiden myötä oppimi-  
sen ja koulunkäynnin tuen järjestelmä on kehittynyt sellaiseksi kuin se nykyisin  
(2011–2016) ilmenee.

Analyysin pohjana oli pääaineistojen (tilastot ja normit) pohjalta muodostettu  
aikasarja vuosilta 1979/80–2016 (SVT 2004, 2005, 2006a, 2007, 2008, 2009,  
2010, 2011, 2012, 2013a, 2014, 2015, 2016a, 2017a; Tilastokeskus 1981, 1982,  
1985a, 1989, 1995, 1999, 2000, 2001, 2003; Virtanen & Ratilainen 1996).

Tavoitteena oli tunnistaa keskeisiä määrälliseen kehitykseen mahdollisesti vai-  
kuttaneita muutoksia tilastoinneista ja tukijärjestelmän rakenteesta, sillä pitkään  
jatkunutta tukea saavien oppilaiden määrän kasvua käytettiin muun muassa yhtenä  
perusteena tukijärjestelmän muutostarpeelle (OPM 2007a). Täydentävällä aineis-  
tolla ja aiemmalla tutkimuksella on tässä osatutkimuksessa ollut suuri merkitys  
aikavälin ollessa niin laaja. Aiempia tutkimuksia ja tulkintoja on käytetty tässä  
tutkimuksessa tehtyjen tulkintojen vahvistamisessa sekä erityisopetusjärjestelmän  
kehityksen ja muutosten kuvauksessa. Aikasarjan muodostamisen osalta myös  
esimerkiksi aiemmassa tutkimuksessa esiintyneet mahdolliset ristiriitaisuudet joh-  
tivat lisäaineiston hankintaan ja analyysiin ennen perusteltua tulkintaa.

Toisena päätavoitteena oli tutkia tukijärjestelmää kuvaavien erityisopetustilas-  
tointien muutoksia vastaavana aikana perustuen tilastointeihin metatietoineen, tie-  
donkeruun dokumentteihin, tilasto- ja indikaattorijulkaisuihin sekä aiempaan tut-  
kimukseen (taulukko 4). Tilastoinnin kehittämiseen vaikuttavat voimassa olevan  
lainsäädännön, resurssien ja opetushallinnon tiedontarpeiden lisäksi myös kan-  
sainvälinen koulutuspolitiikka ja ylikansallisten toimijoiden tiedontarpeet.

Ylikansallisten toimijoiden vaikutuksia Suomen erityisopetustilastoissa käy-  
tettyihin määritelmiin tutkittiin ensisijaisesti Suomen tilastointia kuvanneiden tie-  
donkeruun dokumenttien ja tilastointien pohjalta (ks. taulukko 4). Lisäksi EU:n  
tiedontarpeilla perustellun raja-arvon taustoja tutkittiin Eurostatin dokumenttien  
pohjalta (ks. taulukko 4).

Peruskoulujärjestelmään siirtymisen jälkeen tukijärjestelmää on muutettu use-  
aan otteeseen ennen oppimisen ja koulunkäynnin tuen järjestelmään siirtymistä  
vuonna 2011. Analyysin perusteella näyttää siltä, että jokainen perusopetuksen  
laajempi lakimuutos on suunnitellusti ja tavoitteellisesti laajentanut tuen tarjontaa  
yhä suuremmalle osalle perusopetuksen oppilaita (ks. myös Kivirauma 2015, 44–



45). Kansainvälisellä koulutuspolitiikalla ja ylikansallisten toimijoiden tiedontarpeilla on ollut vaikutusta Suomen erityisopetustilastointeihin ja niissä käytettyihin määritelmiin. Kaiken kaikkiaan oppimisen ja koulunkäynnin tuen järjestelmää kuvaavat tilastot ovat edelleen kuitenkin varsin kansallisista lähtökohdista lähtevät ja perustuvat valtaosin normeihin ja opetushallinnon tiedontarpeisiin.

### 3 Tilastot tutkimusaineistona

Tilastoja käytetään niin mediassa, tutkimuksessa, päätöksenteossa, koulujärjestelmän ohjauksessa kuin koulutuspolitiikassakin niin paikallisella, kansallisella kuin kansainväliselläkin tasolla (esim. European Commission 2012; Helsinki 2017; Laukkanen 2011; May 2011; Nyssölä & Jakku-Sihvonen 2009; Simpura & Melkas 2013; SVT 2017a). Tilastoja on monenlaisia ja keruutavat vaihtelevat paljonkin. Esimerkiksi väestötilastoihin kuuluva syntyneiden tilasto sisältää vähän tulokinnanvaraa ja on siten huomattavasti tarkempi kuin esimerkiksi erityisopetustilastot tai rikostilastot (vrt. May 2011). Tilastot voivat pohjata esimerkiksi hallinnollisiin rekistereihin, otospohjaisiin haastattelu- tai survey-aineistoihin, poliisin tietoon tulleisiin rikoksiin tai esimerkiksi kouluista ja opetuksen järjestäjiltä tiedonkeruulla kerättäviin kokonaisaineistoihin, kuten erityisopetustilastot tämän tutkimuksen ajankohtana vielä kerätään. (Vrt. esim. May 2011; Simpura & Melkas 2013.) Osaa tilastoista käytetään myös ennustamiseen kuten esimerkiksi väestöennusteita, joilla kuvataan tulevaa väestönkehitystä. Tässä tutkimuksessa tutkitaan vain virallisia tilastoja ja tarkastelu rajataan erityisopetustilastoihin ja niiden ominaispiirteisiin, jolloin esimerkiksi otospohjaisiin tilastointeihin liittyviä ominaispiirteitä ei eritellä. Simpura ja Melkas (2013) kuvaavat virallisen tilaston koostuvan kvantitatiivisista ja standardoiduista yhteiskuntakuvauksista, jotka ovat keskeinen osa yhteiskunnan hallinnassa käytettävää tilastoaineistoa. Demokraattisissa yhteiskunnissa tilastoilta edellytetään puolueettomuutta ja julkisuutta, eli tilastojen tulee olla kaikkien käytettävissä.

Virallisia tilastoja säätelevät lait ja laatukriteerit. Suomen virallisiin tilastoihin kuuluvien tilastojen laatukriteerit ovat puolueettomuus ja läpinäkyvyys, laadun hallinta, tietosuoja, tehokkuus, relevanssi, tarkkuus ja luotettavuus, ajantasaisuus ja oikea-aikaisuus, yhtenäisyys ja vertailukelpoisuus, saatavuus ja selkeys (Tilastokeskus 2019a). Laatukriteerit pohjautuvat Euroopan tilastojen käytäntesääntöihin (Eurostat 2018). Vastaavia laatukriteereitä on tuotettu myös OECD:n sekä usean muun organisaation toimesta (ks. esim. Biemer, Trewin, Bergdahl & Japac 2014). Laatu ja luotettavuus ovat aivan keskeisiä virallisille tilastoille. Euroopan tilastojärjestelmän laatujulistuksessa (Eurostat 2018, 6–7) todetaan:

“Nyky maailmassa nopeasti saatavilla oleva tieto lisääntyy koko ajan. Sen laadusta ei kuitenkaan ole aina takeita. Siksi pidämme laatua kilpailuedun perustana. Työtämme ohjaavat ammatillinen riippumattomuus, kaikkien käyttäjien tasapuolinen kohtelu, objektiivisuus, luotettavuus, tilastollinen tietosuoja ja kustannustehokkuus. Tilastojemme kehittäminen, tuotanto ja jakelu perustuvat päteviin menetelmiin, parhaisiin kansainvälisiin standardeihin sekä asianmukaisiin tilastollisiin menettelytapoihin, jotka ovat hyvin ja avoimesti dokumentoitu.”

Suomessa erityisopetustilastot kuuluvat virallisten tilastojen kokoelmaan, joiden tuottamisesta perusopetusta kuvaavien koulutustilastojen osalta vastaa Tilastokeskus. Eurostatin selvitykseen vastanneiden 27 maan joukosta erityisopetustilastot tuotti yli puolessa maista opetusministeriö, joko yksin tai yhdessä tilastoviranomaisen kanssa. Alle neljäsosassa maista tilastot tuotti kansallinen tilastoviranomainen kuten Suomessa. Muutamissa maissa tilastot keräsi jokin muu kansallinen toimija (European Commission 2012).

Tilastotieto auttaa ymmärtämään yhteiskunnan eri ilmiöitä ja muutosta, mutta tulee huomioida, että tilastotiedot eivät kuitenkaan ole yhteiskunnallisia faktoja sinällään, vaan aina tulee tiedostaa se, miten tilastot on tuotettu ja mitä tarkoitusta varten ne on kerätty. Tilastointi perustuu sovittuihin luokituksiin ja parhaissakin tilastoissa on aina erityispiirteitä ja mittausongelmia, jotka tulee huomioida. (May 2011; Simpura & Melkas 2013.)

Tilastoaineistojen käyttöön tutkimusaineistoina pätevät siis samat luotettavuuden arvioinninkriteerit kuin muihinkin aineistoihin (esim. Gorard 2001; May 2011; Rasila 1977; Simpura & Melkas 2013). Aikasarjan kriittistä analyysia ja tilastojen kriittistä tarkastelua on tässä työssä pitkälti ohjannut ajatus siitä, että tilastoja tulee kohdella kuten muutakin tutkimusaineistona olevaa sekundaariaineistoa. Risto Rasila (1977) on hyvin kuvannut sitä, kuinka lähdekritiikin tehtävänä on tilastojenkin yhteydessä saada vastaus kysymyksiin kuka, kenelle, milloin, miksi ja miten. Tilastoja käytettäessä tulee selvittää, millä tavalla ja mitä tarkoitusta varten aineisto on kerätty ja julkaistu. Tilastoinnin tarkoitus on määritellyt, mitä tietoja on kerätty ja mihin tilastoinnin pääpaino kohdistuu. Tiedonkeruun tapa taas liittyy tuotettujen tietojen luotettavuuteen. (Rasila 1977.) Myös Nóvoa (2013) on käsitellyt aihetta samojen kysymysten kautta.

“What do we measure? Why do we use indicators in education? When do we do it? How are they constructed? Where are they exposed and presented? Who are the persons and groups in charge of the production of such data?” (Nóvoa 2013, 139–140.)

Nóvoan kysymykset kuvaavat hyvin niitä ulottuvuuksia, jotka tilasto- ja indikaattoritietoa käytettäessä tulee ottaa huomioon.

Simpura ja Melkas (2013) ovat kirjoittaneet kirjan, joka opastaa tilastojen käyttöön ja kuvaa muun muassa tilastojen ominaispiirteitä ja tilastotiedon tuotantoa<sup>16</sup>. Myös kyseinen kirja on rakenteellisesti organisoitu vastaavilla kysymyksillä.

Erityisopetustilastoja ja niiden ominaispiirteitä eritellään myös tässä yhteenvedossa näillä varsin keskeisillä kysymyksillä. Ennen ominaispiirteiden kuvausta tehdään kuitenkin lyhyt katsaus aineistona käytettyihin erityisopetustilastointeihin.

---

<sup>16</sup> Tilastot käyttöön! Opas tilastojen maailmaan.

### 3.1 Erityisopetustilastot

Erityisopetustilastot kuuluvat yhteiskunnan kehitystä ja tilaa kuvaavien tilastojen kokoelmaan (Suomen virallinen tilasto), jota ohjaavat Euroopan tilastojärjestelmän laatuksien kanssa yhteensopivat kansalliset SVT-laatuksien kriteerit (Tilastokeskus 2018c). Erityisopetustilastot eivät perustu otokseen vaan ovat kokonaisaineistoja, jotka pyrkivät kattamaan kaikki syksyn tilastointipäivänä 20.9. peruskoulussa kirjoilla olevat tehostetun tuen, erityisen tuen ja osa-aikaisen erityisopetuksen tuen piiriin kuuluvat oppilaat summatasolla. Tehostetun ja erityisen tuen tilastointi tehdään syksyn tilastointipäivän tietojen mukaisena ja osa-aikainen erityisopetus tilastoidaan takautuvasti edellistä lukuvuotta kuvaavan toteutuman mukaisesti. Erityisopetustilastojen tiedot kerätään osana Järjestäjä- ja oppilaitostason oppilaat ja opiskelijat -tiedonkeruuta<sup>17</sup>. Tilastot julkaistaan kerran vuodessa kesäkuussa Tilastokeskuksen sivuilla. Tilastojulkaisu sisältää tilastotauluja, tietokantatauluja, tilaston kuvauksen, laatuselosteen sekä käsitteet ja määritelmät (SVT 2017a).

Tässä tutkimuksessa erityisopetustilastoista aineistona ovat perusopetukseen liittyvät tilastot, jotka kattavat peruskoulujen<sup>18</sup> järjestämän esiopetuksen (18 % kaikesta esiopetuksesta 2016), vuosiluokat 1–9 sekä lisäopetuksen. Tilastojulkaisu sisältää näiden lisäksi myös ammatillisen koulutuksen, joka on tämän tutkimuksen ulkopuolella. Analyysit ja kuvaukset on tehty oppimisen ja koulunkäynnin tuen tarjonnan kokonaisuutta kuvaavina niin, että kokonaisuutta kuvaavissa luvuissa ovat mukana kaikki tukea saavat peruskoulun oppilaat eli kaikki edellä kuvatut tilastoluokat. Ainoana poikkeuksena on oppiaineiden oppimäärien tilastointi, joka koskee vain vuosiluokkien 1–9 ja lisäopetuksen oppilaita. (SVT 2016b, 2017a.)

Ennen vuotta 2001 laajempia erityisopetustilastoja ei kerätty vuosittain (taulukko 5; ks. myös Lintuvuori 2010; SVT 2017a). Taulukkoon 5 on kerätty kokonaisvasti tilastointien sisältöä ja vertailtavuutta kuvaavia tilastojen ominaisuuksia. Liitteen 1 aikasarjassa havainnollistetaan määrälliseen kehitykseen liittyvien tapahtumien moninaisuutta. Tarkemmin tilastoja ja sisältöjen vaihtelua on kuvattu pro gradu -tutkielmassani vuosilta 1979–2008 (Lintuvuori 2010) ja osatutkimuksessa I viimeisimpään muutokseen liittyen vuosilta 2010 ja 2012.

<sup>17</sup> Tilastointi tulee jatkossa käyttämään hallinnollista rekisteriä (KOSKI-tietovaranto) tietolähteenään myös perusopetuksen oppimisen ja koulunkäynnin tuen tilastoinnissa (ks. tarkemmin luku 7).

<sup>18</sup> Tilastokuvauksissa käsite ”peruskoulun tai perusopetuksen oppilaat” kattaa peruskoulujen perusopetuksen oppilasmäärän, eli oppilaitostyyppit: peruskoulut, peruskouluasteen erityiskoulut sekä perus- ja lukioasteen koulut. Aikuisten perusopetus, jota järjestetään lukioissa ja kansanopistoissa, ei kuulu tässä käytettyjen tilastojen piiriin. (SVT 2017a.)

Kuten taulukossa 5 kuvataan, 1980-luvulla erityisopetustilasto julkaistiin neljä kertaa, ja niistä jokainen sisälsi jonkin verran muutoksia edellisiin tilastointeihin verrattuna. Lukuvuotta 1994–1995 kuvaavat tilastot keräsi Opetushallitus laajan Erityisopetuksen tila -tutkimushankkeen yhteydessä. Nämä tilastot on kerätty lähes vastaavin periaattein kuin edeltävät, lukuvuoden 1987–1988 tilastoinnit. Osa kuntien tiedoista jäi kuitenkin saamatta, esimerkiksi Ahvenanmaalta, ja ne estimoitiin aineistossa. Vuosina 1995–1997 ja 1999–2001 tuotettiin vain hyvin suppeat tilastot, jotka kuvasivat vain erityisopetukseen otettujen tai siirrettyjen oppilaiden määriä. Tiedot poimittiin valtionosuuteen liittyvästä tiedonkeruusta eikä varsinaista erityisopetuksen tilastointia tehty näinä vuosina.

Vuonna 1998 ja vuodesta 2001 eteenpäin (vuotta 2001 kuvaa kaksi tilastointia) Tilastokeskus on tuottanut laajemmat erityisopetuksen tilastoinnit. Vuosien 2001–2010 välillä tilastot ovat keskenään vertailukelpoisia. Vuonna 2011 tilastointia muutettiin vastaamaan oppimisen ja koulunkäynnin tuen järjestelmää, ja näin olleen aikasarjat eivät enää ole tilastollisesti vertailukelpoisia edellisiin verrattuna. Osa-aikaisen erityisopetuksen tilastointiperiaatteet säilyivät kuitenkin viimeisimmässä muutoksessa samanlaisina, jolloin vertailukelpoisuus osa-aikaista erityisopetusta saaneiden oppilaiden määrän osalta ulottuu lukuvuoteen 2001–2002. Osa-aikaisen erityisopetuksen tilastointia kuitenkin kavennettiin tilastointimuutoksen yhteydessä, mikä saattoi vaikuttaa jonkin verran tilastoinnin tarkkuuteen. Erityistä tukea saavia oppilaita on tietysti varauksin mahdollista verrata erityisopetukseen otettuihin tai siirrettyihin oppilaisiin, jolloin vertailukelpoinen aikasarja ulottuu vuoteen 1995 asti. Myös tilastoinnin ajankohdat ovat vaihdelleet eri vuosien tilastoinneissa takautuvasta koko lukuvuotta kuvaavasta tilanteesta syksyn tilastointipäivän mukaiseen tilastointiin ja lopulta niin, että osa-aikainen erityisopetus tilastoidaan takautuvasti ja muut tilastoinnit kuvaavat syksyn tilastointipäivän mukaista tilannetta. (ks. Taulukko 5; osatutkimus I ja III; Lintuvuori 2010; SVT 2017a.)

Lastensuojelun tilastointien ominaispiirteitä tutkineet Heino ja Pösö (2003) ovat kuvanneet, että lastensuojelutilastoinneissa oli tauko vuosien 1984–1990 välillä ja samanaikaisesti käytiin laajaa keskustelua yksilöön kohdistuvan tiedonkeruun oikeutuksesta. Erityisopetuksessa tilastoimattomien vuosien määrä on laajempi kuin lastensuojelun puolella, ja yksittäisen vuoden 1987 tilastoinnin jälkeen erityisopetus tilastoitiin laajemmin vasta vuonna 1998, kun Tilastokeskus sai rahoitusta opetushallinnolta tietojenkeruuta varten (Rautanen 2018a). Vuosi 1987 oli siitä poikkeuksellinen, että silloin kerättiin myös lastensuojelun osalta kokeiluluontoinen tilastointi (Heino & Pösö 2003). Perusteena erityisopetuksen suppeiden tilastojen tuottamiselle vuodesta 1995 alkaen on ollut resurssien vähyys, ja opetushallinto on maksanut Tilastokeskukselle vain suppeiden tietojen keruusta valtionosuuksien ja kustannusten laskentaa varten (Rautanen 2018a).

Rinne, Kivirauma ja Simola (2001; Rinne 2001) ovat analyysissään kuvanneet, että erityisopetuksen tilastoimattomuuteen liittyen virallinen selitys olisi ollut toisaalta, että tarvetta seurannalle ei ole ollut, ja toisaalta, että oppilaiden intimitetisuoja on erityisopetuksen yhteydessä erityisen herkkä. On mahdollista, että myös erityisopetustilastointien osalta tilastointien puuttumista saattaisi osin selittää käyty keskustelu yksilöön kohdistuvan tiedonkeruun oikeutuksesta. Kirjoittajat jatkavat, että erityisopetuksen tilastoinnin katkaisemista voidaan tarkastella myös koulutuspoliittisena toimenpiteenä, jolla olisi haluttu painaa pimentoon huolestuttavia kasvulukuja perusopetuksen erityisopetukseen liittyen (Rinne, Kivirauma & Simola 2001; Rinne 2001).

Vuodesta 2003 alkaen erityisopetustilastot on julkaistu Tilastokeskuksen sivuilla sähköisesti. Tätä ennen tilastot julkaistiin Oppilaitostilastot-sarjassa ja vuoteen 1989 asti Tilastotiedotus-sarjan Koulutus ja tutkimus -alasarjassa. Valmista aikasarjaa ei ole ollut käytettävissä, vaan pidemmän aikavälin aikasarja on kasattu edellä kuvattujen sähköisten ja painettujen lähteiden pohjalta. Vanhimpien tilastojulkaisujen kohdalla, vuosien 1979 ja 1998 välillä, määrien ja osuuksien laskeaminen ei ole ollut aivan suoraviivaista, vaan tilastojulkaisuissa esitettyjä oppilasmääriä on tarkastettu eri vuosien tilastojulkaisujen pohjalta ja verrattu muihin tilastoihin sekä aiemman tutkimuksen esittämiin lukuihin. Silloin, kun luvut ovat eronneet aiemmasta tutkimuksesta, on erot kuvattu laskentaperiaatteen kuvaamisen yhteydessä. Tarkka kuvaus eri tilastointivuosien laskentaperiaatteista on pro gradu -tutkielmani liitteessä kaksi (Lintuvuori 2010).

## Oppimisen ja koulunkäynnin tuen järjestelmä

**Taulukko 5.** Erityisopetustilastointien ominaisuuksia 1979/80–2016 (Asetus opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta 806/1998; European Agency 2016; Laki kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta 1704/2009; Laki opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta 635/1998; Laki opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta 1705/2009; Laki perusopetuslain muuttamisesta 642/2010; Lintuvuori 2010; Osatutkimus I-II; Peruskoululaki 476/1983; Peruskoululaki 476/1983; Perusopetuslaki 628/1998; Rautanen 2009a; 2010; 2014; SVT 2004, 2005, 2006a, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013a, 2014, 2015, 2016a, 2017a; Tilastokeskus 1981, 1982, 1985a, 1989, 1995, 1999, 2000, 2001, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007b, 2008; 2017c; Unesco 1975; Virtanen & Rättiläinen 1996)

Tilastointivuosi	1979/80 1981/82 1983/84	1987/88	1994/95	1995 1996 1997	1998	1999 2000 2001	2001–2010	2011–
<b>Ajankohta</b>	Takautuva	Takautuva	Takautuva	20.9.	20.9.	20.9.	20.9. ja takautuva	20.9. ja takautuva
<b>Tuen perusteiden luokitus</b>	Vammatyyppi (Lääketieteellisen diagnoosin häiriö)	Erityisopetuksen OPS (EMU, EHA, EKV) ja vammatyyppi	Erityisopetuksen OPS (EMU, EHA, EKV) ja vammatyyppi	Vain määrä Ei varsinaista tilastointia	Erityisopetuksen OPS (EMU, EHA, EKV)	Vain määrä Ei varsinaista tilastointia	Siirtopäätöksen peruste (Lääketieteellinen diagnoosi – häiriö)	Ei perusteen luokitusta Oppilaalle tarjottu tuki (tehostetun ja erityisen tuen tasolla)
<b>Kokonaan vertailukelpoinen edelliseen</b>	Ei	Ei	Ei	Ei	Otetujen ja siirrettyjen määrät	Otetujen ja siirrettyjen määrät	Otetujen ja siirrettyjen määrät, osa-alkainen ei ole Väli 2001–2010 on vertailukelpoinen	Ei ole, paitsi osa-aikaisen erityisopetuksen osalta vuoteen 2001/02 2011 eteenpäin vertailukelpoinen
<b>Tilastointimuutokset/ pääasiallinen peruste</b>	Pieni muutos määritelmässä jokaisen tilastoinnin välissä	Peruskoululaki 476/1983; Peruskoululaki 718/1984; Erityisopetuksen opetus- ja koulunkäynnin suunnitelmat	OP:n kestäminen: pyrittiin pääosin samoihin periaatteisiin kuin 1987/88, mutta osa tiedoista jäi saamatta ja estimoituihin alustoihin	Syksen tilanne Pelkkä määrä	Syksen tilanne Pelkkä määrä	Syksen tilanne Pelkkä määrä	Perusopetuslaki 628/1998; laki ja ase- tus opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta 635/1998, 806/1998 Osa-aikaisen erityisopetuksen takautuva tilastointi kuvasi ilmiötä poikkeilukautilasta paremmin	Laki perusopetuslain muuttamisesta 642/2010, Laki kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta 1704/2009, Laki opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta 1705/2009
<b>Tilastointimuutos / ylikansallinen taho</b>	UNESCO (1975) 1979/80 tilastoinnin suunnittelun taustalla				OECD:n tiedon- tarpeiden huomioiminen muutoksessa	.		EU:n tiedontarpeiden huomioiminen, Euroopan Agencyn määritelmä segregaatolle – 20 %:n raja

### 3.2 Tilastojen ominaispiirteitä

Tilasto on yksi tapa kuvata tiettyä ilmiötä, ja sitä ohjaavat omat perinteensä ja sääntönsä (Simpura & Melkas 2013). Yleisesti tilastotiedoilla on yhteiskunnassamme suhteellisen paljon painoarvoa. Tilastoista voidaan tehdä monenlaisia tulkintoja, mutta uskottavuustaiistelussa tilastoilla on tietynlainen auktorisoidun tiedon maine, jonka takana on eräänlaista kasvotonta institutionaalista arvovaltaa (Gorard 2001; Kurkela & Sauli 1998). Tilastot on yksi tapa, jolla pyritään kuvaamaan todellisuutta hyvin ja perustellusti. Tilastojen tavoite on olla luotettava ja useimmiten jopa tieteellisesti perusteltu kuvaus todellisuudesta. Luodut tilastoluokitukset ja määritelmät ovat kuitenkin sopimuksenvaraisia, jolloin tilastojen luoma kuva todellisuudesta on omanlaisensa. (Simpura & Melkas 2013; ks. myös May 2011.)

Simpura ja Melkas (2013, 8) kuvaavat tilastojen luonnetta hyvin:

”Maailma tuottaa tilaston, tilasto muokkaa maailmaa. Virkkeessä tiivistyy tilastojen kahtalainen luonne. Ne ovat yhteisesti sovittuja tapoja kuvata maailman tilaa, mutta samalla tilastot ja niiden sisältämät kuvaustavat vaikuttavat siihen, minkälaisia käsityksiä maailmasta syntyy.”

Tilastojen pohjalta voidaan myös kuvata vain sitä, mitä tilastoidaan. Se, että jotain jätetään tilastoimatta, vaikuttaa tilastojen perusteella tehtyyn ilmiön kuvaukseen. Esimerkiksi se, että tukijärjestelmää kuvaavissa tilastoissa ei tilastoida jotain tiettyä tukijärjestelmän osa-aluetta, vaikuttaa siihen, minkälaisena tukijärjestelmä tilastopohjaisen kuvauksen perusteella näyttäytyy. Kurkela ja Sauli (1998; ks. myös May 2011) nostavatkin esille sen, että tilastot ja niistä tehdyt tulkinnot on otettava kriittisen tarkastelun kohteiksi. Monet tilastojen esiin nostamat ilmiön ulottuvuudet saatetaan havaita vain siksi, että tilastojen katse on suunnattu niihin. Kurkela ja Sauli (1998) jatkavat, että on syytä pohtia, missä määrin käsitykset ovat luokitusten synnyttämiä ja missä määrin ne muuttuisivat joillain toisilla aineistoilla. On siis huomioitava, että tilastojen antama kuva yhteiskunnasta tai tietyistä sen ilmiöistä on myös aina jollakin tavalla puutteellinen (Simpura & Melkas 2013; ks. myös May 2011).

Tilastojen ja sen luokitusten avulla voidaan kuvata koulutukseen liittyvien ilmiöiden yleisyyttä ja niiden määrällisiä muutoksia (esim. Lindblad & Popkewitz 2001). Tilastot jäsentävät ilmiöt tiettyyn järjestyneeseen ja hallittavaan muotoon ja tilastoluokituksiin liittyy tietyllä tavalla aina hallitseva näkemys asioiden tilasta. Luokitukset heijastavat aikakautensa julkisen vallan näkökulmaa siihen, miten asiat tulee luokitella ja järjestää. Tilastot ikään kuin luovat julkisen katseen kulloinkin tärkeänä pidettyihin ilmiöihin. (Rinne, Kivirauma & Simola 2011; Rinne 2001.)

Tilastoluokitukset kaventavat maailmaa, sillä niiden avulla tulisi pyrkiä luomaan ilmiötä kuvaava käsite, jonka tiedon antajat, käsittelijät ja käyttäjät ymmär-



tävät määritelmän pohjalta yhtenäisesti. Samanaikaisesti käsitteen olisi myös säilytettävä yhteys todellisuuteen. (Kurkela & Sauli 1998; ks. myös May 2011.) Tilastoinnin ominaisuuksiin kuuluu se, että ne yksinkertaistavat luokituksineen tukijärjestelmän todellista rakennetta. Tilastojen ei ole tarkoituskaan kuvata kaikkea, eivätkä tilastot ole kiinnostuneita subjektiivisesti määritellyistä asiantiloista vaan ulkoisesti mitattavista asioista (Kurkela & Sauli 1998). Tilastot tulee myös laatia tiedonantajaa mahdollisimman vähän kuormittaen, jolloin voidaan tilastoida vain välttämättömät asiat (Tilastolaki 280/2004).

Tilastojen vahvana puolena ovat pitkät aikasarjat, jotka tuottavat suhdannetietoa tietyistä ilmiöistä. On kuitenkin tärkeää, että tilastointia muutetaan, kun kohteena olevan ilmiön rakenne muuttuu olennaisesti, kuten tehtiin esimerkiksi siirryttäessä erityisopetuksesta oppimisen ja koulunkäynnin tuen järjestelmään (Laki perusopetuslain muuttamisesta 642/2010; OPH 2011). Tilastotieto ei kuvaa ilmiön muuttunutta rakennetta ennen kuin tilastojen sisältöä muutetaan kuvaamaan sitä, ja silloinkin vain siinä määrin kuin tilastoluokituksia muun muassa normeihin pohjaten tuotetaan. (Osatutkimus I.)

Historiaan suuntaavalle tutkimukselle tyypillisimpiä lukusarjoja ovat aikasarjat, joiden avulla tietyn ilmiön kehityksen ja ajallisen vaihtelun seuraaminen on mahdollista (Rasila 1977). Tilastollisen aikasarjan kriittinen tarkastelu on kuitenkin tärkeää, sillä kuten Kurkela ja Sauli (1998) ovat todenneet, antavat tilastolliset aikasarjat joskus virheellisen mielikuvan pysyvien kategorioiden maailmasta. Tilastollisen aineiston validiteetti- ja reliabiliteettiongelmat koskevat muun muassa sitä, mittaako aineisto sitä, mitä sen oletetaan mittaavan ja onko keruu suoritettu luotettavalla tavalla (Rasila 1977; ks. myös May 2011). Olisi siis selvítettävä, missä määrin tilastot kuvaavat tutkittavaa ilmiötä ja kuvaavatko tilastot sitä mitä niiden oletetaan kuvaavan. Tiedetäänkö esimerkiksi, mitä samaa tukijärjestelmän osa-aluetta mittaavat luvut milloinkin sisältävät, sillä samankin tilastokäsitteen sisällä tilastoitu ilmiö saattaa olla eri tavoin määritelty eri aikoina. Näin on esimerkiksi osa-aikaisen erityisopetuksen osalta käynyt laskentaperiaatteiden vaihdelluksessa (ks. osatutkimus III; Jahnukainen 2006; Lintuvuori 2010). May (2011) on kuvannut rikostilastoihin liittyen sitä, että se mikä on rikollista, vaihtelee yhteiskuntien lisäksi myös aikakauden mukaan. Rikollisuuden määritelmä ei siis ole staattinen, vaan vaihtelee ajassa. Sama ajallinen vaihtelu tulee huomioida myös tukijärjestelmää tarkasteltaessa.

Erityisopetustilastojen kautta ei varsinaisesti ole kuvattavissa esimerkiksi tuen tarpeen kasvu, sillä tilastoyksiköksi tullaan vasta, kun tullaan virallisesti tuen piiriin. Tilastoihin eivät sisälly sellaiset oppilaat, jotka olisivat tuen tarpeessa, mutta eivät sitä syystä tai toisesta saa. Tilastot kuvaavatkin oppimisen ja koulunkäynnin tukea esisijaisesti palveluna ja sen jakamisena. (Osatutkimus I ja II; ks. myös Jahnukainen 2006.)

Tilastot ovat tärkeä osa yhteiskuntaa, ja YK:n tilastokomission periaatteiden mukaan viralliset tilastot ovat demokraattisen yhteiskunnan välttämätön osa

(YK:n tilastokomissio 1994 viitattu Simpura & Melkas 2013, 51). Tilastojen tuotama tieto tukijärjestelmästä on merkittävässä asemassa myös tukijärjestelmän hallinnan, ohjauksen ja tutkimuksen näkökulmasta. Tilastojen perusteella on mahdollista saada kuvaa tuen tarjonnan määrällisistä muutoksista, mutta niiden perusteella on mahdotonta sanoa, millaisia laadullisia muutoksia oppilasaineiksessa on vastaavina vuosina tapahtunut tai millaista tukea oppilaat kouluissaan saavat (Jahnukainen 2003; Kirjavainen ym.2014c; Osatutkimus I). Tilastojen lisäksi onkin tarpeen tehdä erilaisia kartoituksia, selvityksiä, tutkimuksia ja tapauskuvauksia kuvaamaan niitä asioita, joita ei voida tilastoista päätellä<sup>19</sup>.

Seuraava, kysymysten kautta tehtävä erityisopetustilastojen tarkastelu sisältää eri kysymysten kesken ristikkäin meneviä tilastojen ominaispiirteitä. Tarkastelu ei pyri muutenkaan olemaan kaiken kattava kuvaus erityisopetustilastojen ominaisuuksista, vaan tavoitteena on tuoda ilmi sitä huomioitavien asioiden moninaisuutta, mikä oppimisen ja koulunkäynnin tuen järjestelmää kuvaaviin tilastoihin ja tilastoluokkiin liittyy.

### ***Miksi kerätään?***

*Kenelle* ja *miksi* tiedot kerätään vaikuttaa paljon siihen, mitä tietoja kerätään ja mihin keruussa pannaan pääpaino. Erityisopetustilastointeihin vaikuttavat kulloinkin voimassa olevan lainsäädännön, resurssien ja opetushallinnon tiedontarpeiden lisäksi myös kansainvälinen koulutuspolitiikka ja ylikansallisten toimijoiden tiedontarpeet (osatutkimus III). Vuodesta 1995 alkaen erityisopetustilasto on kerätty rahoitusnäkökulmasta (SVT 2017a) mutta on nykyisin sisällöltään selvästi laajempi kuin pelkkä kustannuslaskenta ja valtionosuusrahoitus edellyttäisivät. Opetushallinto on ollut vahvasti vaikuttamassa erityisopetustilastointien kehittämiseen ja luokitteluun (Rautanen 2014). Erityisopetustilastot kuuluvat myös Suomen virallisiin tilastoihin, joten niillä on hallinnolliseen tarpeeseen tehtävän tilastointin lisäksi erillinen asemansa yhteiskunnan kehitystä ja tilaa kuvaavien tilastojen kokoelmassa. Yleisesti ottaen rahoituksen perustaksi kerättyjen kokonaistilastointien voidaan olettaa olevan varsin tarkkoja verrattuna esimerkiksi otospohjaisiin haastattelu- tai kyselytutkimuksiin perustuviin tilastointeihin.

### ***Mitä kerätään?***

Miksi-kysymys vaikuttaa siihen, *mitä* tietoja kerätään. Tilastojen laajuus on vaihdellut eri aikoina ja välillä kerättiin tiedot vain oppilasmääristä rahoituksen perusteeksi ja välillä kerättiin laajempia erityisopetustilastoja (ks. taulukko 5). Eri aikoina tilastoissa käytetyt luokitukset ja määritelmät ovat myös vaihdelleet, kuten kuviossa 3 on erityisopetuksen ja erityisen tuen perusteen osalta kuvattu osatutki-

---

<sup>19</sup> KOSKI-rekisteriä kuvataan lyhyesti luvussa 7.

muksessa III olleella kuviolla. Tarkemmin luokitusten muutoksia olemme kuvanneet erityisoppilaiden nimeämisen historiaan ja nykytilaan liittyneessä artikkelissa (Ahtiainen ym. 2017).

<b>1979/80–1983/84</b>  <b>Vammatyyppi</b> (Lääketieteellinen diagnoosi – häiriö)	<b>1987/88–1998</b>  <b>Erityisopetuksen  opetussuunnitelma</b> (EMU, EHA...) + <b>vammatyyppi</b>	<b>2001–2010</b>  <b>Siirtopäätöksen  peruste</b> (Lääketieteellinen diagnoosi – häiriö)	<b>2011–</b>  <b>Oppilaalle tarjottu  tuki</b>
---	--	--	--

**Kuvio 3.** Erityisopetuksen perusteen luokitukset tilastoinneissa 1979–2016 (SVT 2011, 2012; Tilastokeskus 1981, 1989, 2003). Alun perin julkaistu osatutkimus III:ssa.

Kuviossa havainnollistuu, kuinka erityisopetuksen perusteen luokittelu on tilastoinneissa muuttunut perusopetuksen aikana. Siirryttäessä oppimisen ja koulunkäynnin tuen järjestelmään tilastoinneissa luovuttiin ensimmäistä kertaa perusteen tilastoinnista ja tuki tilastoidaan nykyisin vain tarjotun tuen kautta (ks. osatutkimus III). Tilastoluokkiin ovat peruskouluun siirtymisen jälkeen vaikuttaneet myös eri ylikansallisten toimijoiden tiedontarpeet, mutta erityisopetustilasto on edelleen varsin kansallisista lähtökohdista lähtevä, kuten osatutkimuksessa III on kuvattu.

Tilastojen keräämisen ajankohta vaikuttaa niiden analyysiin ja tulkintaan. Eri vuosina on vaihdellut se, mitä on kerätty ja minkälaista aikaväliä luvut kuvaavat. Samankin tilastointivuoden aikana mittaushetki vaihtelee eri muuttujittain. (Ks. taulukko 5; osatutkimus III; Lintuvuori 2010.) Tilastojen tulkinta ilman niiden taustan tarkempaa tarkastelua voi siis johtaa erilaisiin luotettavuusongelmiin.

Nykyisessä tilastoinnissa kerätään tietoja tehostetusta tuesta siltä osin, kuin oppilaalle on tehty tehostetun tuen oppimissuunnitelma ennen 20. syyskuuta, siis ennen tilastointipäivää. Vastaavasti erityinen tuki tilastoidaan erityisen tuen päätöksen perusteella. Lisäksi tilastoidaan osa-aikainen erityisopetus, jossa määritelmä ei perustu tiettyyn asiakirjaan tai päätökseen. Tiedot kerätään syksyn tilanteen mukaisina lukuun ottamatta osa-aikaista erityisopetusta, jonka määrä tilastoidaan takautuvasti edellistä lukuvuotta kuvaavana. Nykyisten tilastointien osalta tiedonkeruun lomakkeiden kautta on mahdollista tarkastella sitä, mitä kokonaisuudessaan tilastoidaan. Kaikkea ei aina julkaista yhteenvetotaulukkona tai tietokantataulussa tilastojulkaisun yhteydessä (Tilastokeskus 2017b).

Tilastoluokkien rajat ovat sopimuksenvaraisia (vrt. Kurkela & Sauli 1998; May 2011; Simpura & Melkas 2013). Erityisen ja tehostetun tuen tilastointi perustuu tehtyihin päätöksiin ja asiakirjoihin ja on siten tilastoinnin näkökulmasta tarkkarajaista. Tuen tarjonnan näkökulmasta samaan tilastoluokkaan voi kuitenkin sijoittua hyvin erilaisten tukitoimien piirissä olevia oppilaita, sillä ei ole olemassa valtakunnallista yhtenäistä tulkintaa ja käytäntöä sille, milloin kouluissa tarjottu tuki kuuluu tehostetun ja milloin erityisen tuen tasolle (vrt. Lintuvuori & Vainikainen 2018; Rajala 2017; Thuneberg & Vainikainen 2015).

Erityistä tukea saavien oppilaiden opetuksen toteutuspaikka tilastoidaan käytännön tukitoimien näkökulmasta vaikeammin arvioitavien laskennallisten määritelmien mukaisesti suhteessa siihen, miten suurelta osin oppilaan opetus vuosiviikkotunneista laskettuna toteutetaan yleisopetuksen ja tai erityisopetuksen ryhmässä (Tilastokeskus 2017c). Osittaista yleisopetuksen ryhmään integrointia kuvaavat osuudet: 51–99 prosenttisesti yleisopetuksen ryhmässä, 21–50 prosenttisesti yleisopetuksen ryhmässä ja 1–20 prosenttisesti yleisopetuksen ryhmässä, ovat tilastointia varten sovittuja laskennallisia rajoja, eivätkä ne suoraan perustu tukijärjestelmässä käytössä oleviin toimintatapoihin. Esimerkiksi 20 prosentin rajan valintaa ovat puoltaneet myös ylikansallisten toimijoiden tiedontarpeet. Rajan valintaa perustellaan tilastoissa EU:n tiedontarpeilla, ja se perustuu alun perin European Agencyn määritelmään segregoidusta opetuksesta (European Agency 2016; Tilastokeskus 2017c; ks. osatutkimus III). Käytännössä näidenkin laskennallisten tilastoluokkien sisälle tilastoituu hyvin laaja skaala oppilaita erilaisten opetuksen toteutuspaikkojen suhteen tarkasteltuna, sillä tilastoluokat eivät ole niin yksiselitteisiä kuin esimerkiksi erityisen tuen hallinnollinen päätös. Lisäksi oppilaat voivat olla erilaisissa pien- tai erityisryhmissä myös ilman erityisen tuen päätöstä, jolloin he eivät samankaltaisin tuen järjestelyin kuitenkaan tilastoidu opetuksen toteutuspaikkaa kuvaavan tilastoluokittelun mukaisesti (vrt. osatutkimus I ja II; ks. myös Hienonen & Lintuvuori 2018; Kupiainen & Hienonen 2016; Pulkkinen & Jahnukainen 2015).

Erityistä tukea saavien oppilaiden oppimäärien yksilöllistämisen tilastoinnissa tilastoluokat ovat selkeämmin rajattavissa kuin tuen toteutuspaikan tilastoinnissa, sillä erityinen tuki ja mahdollinen oppimäärien yksilöllistäminen perustuvat hallinnolliseen päätökseen, jonka pohjalta tilastointi on mahdollista tehdä.

Kuten edellä on kuvattu, tilastoinnin ominaisuuksiin kuuluu se, että tilastoluokituksissa havaitun todellisuuden vaihtoehtoja rajoitetaan ja sovitaan tietyt luokitukset kuvaamaan tiettyä ilmiötä (Kurkela & Sauli 1998; May 2011; Simpura & Melkas 2013). Tämä tulee huomioida päätelmiä tehtäessä.

### ***Miten kerätään?***

Oppimisen ja koulunkäynnin tukea kuvaavat tiedot kerätään Järjestäjä- ja oppilaitostason oppilaat ja opiskelijat -tiedonkeruulla<sup>20</sup>. Tiedonkeruu on kaksivaiheinen: ensiksi koulut täyttävät tietonsa, minkä jälkeen opetuksen järjestäjä tarkastaa tietojen oikeellisuuden. Usein tiedot siirretään tilastoihin opetuksen järjestäjän oman tietojärjestelmän pohjalta, jolloin tulkinta tuen saannista tilastoluokituksin on ainakin osittain tehty jo kirjattaessa oppilaan tiedot järjestelmään. Erityisopetustilaston lisäksi tiedonkeruun tietoja käytetään laajasti eri koulutustilastoissa. (SVT 2016b, 2017a; Tilastokeskus 2017a.)

---

<sup>20</sup> Tilastoinnissa ollaan siirtymässä KOSKI-tietovarannon käyttöön, ks. luku 7.

Tilastokeskus tekee tilastoaineistolle laajat tarkastukset ja laadunvarmistuksen ennen tietojen julkaisua, joka tapahtuu kesäkuussa noin yhdeksän kuukautta viiteajankohdan jälkeen. Laadunvarmistuksen keinoina toimivat esimerkiksi erilaiset tilastolliset tarkistusohjelmat, lisäkyselyt tietojen antajille sekä tietojen vertaaminen aiempiin tietoihin tai muihin tiedonlähteisiin. Mahdolliset tiedonantajien tietojen puutteet tai virheet voivat kuitenkin vaikuttaa tilastojen laatuun heikentävästi tarkastuksista huolimatta. (SVT 2017a; Tilastokeskus 2007a; osatutkimus I.)

Tiedonkeruun pohjalta Tilastokeskus tuottaa virallisen tilaston tilastotaulukot ja julkaisun, jonka yhteydessä tilastokuvaukset ja määritelmät julkaistaan (esim. SVT 2017a). Laajoista tarkastuksista huolimatta kannattaa tilastoissa mahdollisesti ilmeneviin selittämättömiin poikkeuksiin suhtautua varauksella, sillä esimerkiksi pro gradu -tutkielman analyysien yhteydessä aikasarjoista löytyi kaksi pientä virhettä, joista toinen oli kopioitunut aikasarjan mukana useammalle vuodelle (ks. Lintuvuori 2010).

### ***Mistä saa?***

Tilastokeskus julkaisee erityisopetustilastot sivuillaan osana virallisten tilastojen kokoelmaa. Tietokantataulukkoja julkaistaan myös StatFin-tietopalvelussa. Osin oppimisen ja koulunkäynnin tuen lukuja julkaistaan myös esi- ja peruskouluopetus -tilaston puolella. (esim. SVT 2017a; Tilastokeskus 2018b.) Tutkijan on mahdollista myös ostaa erilaisia tilastoajoja tai etäkäyttöoikeus erityisopetustilastointien aikasarjaan siten, että tiedot ovat analysoitavissa koulukohtaisesti. Osaa virallisten tilastojen tilastotaulukoista ei sivuilla suoraan julkaista, mutta niitä on mahdollista hankkia Tilastokeskukselta tutkimusta varten. Esimerkiksi erityistä tukea saavien oppilaiden oppimäärien kuntakohtaisia tilastoja ei julkaista tietosuojaesitystä, mutta tilastoja on mahdollista ostaa tutkimuksen aineistoksi erillisen sopimuksen kautta, kuten tässä tutkimuksessa on tehty.

Tietosuojaperiaate<sup>21</sup> liittyy erityisen tuen piiriin kuuluvien oppilaiden oppimäärien tilastoinnissa siihen, että oppilaita voi pienissä kunnissa olla niin vähän, että oppilaiden tunnistaminen voi tulla mahdolliseksi, kun aineisto jakautuu useampaan tilastoluokkaan oppimäärien yksilöllistämisen suhteen. Tämän tutkimuksen analyysit perustuvat Tilastokeskukselta erikseen hankittuun kunnittaiseen aineistoon vuodelta 2012<sup>22</sup>, eikä kunnittaisia lukuja raportoida kuin yhdentoista suurimman kunnan osalta, joissa luvut ovat riittävän suuria tietosuojan kannalta (SVT 2013b). Opetushallinnon tilastopalvelu Vipusessa oppimääriä kuvaavat tilastot on kuitenkin päätetty julkaista myös kunnittain ja opetuksen järjestäjän mukaan jaoteltuina. Vipusen raporttiselitteessä kerrotaan, että raportille on tehty tietosuojaus, jolloin alle viiden lukumäärät näkyvät arvona kolme, ja tätä suurempiin arvoihin on tehty satunnaisesti lisäys -1, 0 tai +1. (Vipunen 2018a.) Vipusen luvut

<sup>21</sup> ks. Tilastokeskus 2018d.

<sup>22</sup> Suurten kuntien osalta myös vuodelta 2016.

perustuvat Tilastokeskuksen tilastoihin, mutta poikkeavat siis lopputulemaltaan niistä hieman tietosuojasta varten tehdyn toimenpiteen vuoksi. Oppimäärien tilastointien kunnittaisia osuuksia oppilailla, joilla yksi tai useampi oppiaine oli yksilöllistetty, verrattiin Tilastokeskuksen tilaston ja Vipusen lukujen välillä. Vuonna 2012 suurimpien kuntien osalta erot vaihtelivat -3,9–1,1 prosenttiyksikön välillä. Pääosassa kuntia ero oli 0–0,4 prosenttiyksikköä, mutta kolmessa yli prosenttiyksikön. Vuonna 2016 vaihtelu oli huomattavasti vähäisempää ollen -0,2–0,3 prosenttiyksikön välillä (SVT 2013b, 2017b; Vipunen 2018a). Vaihtelu on niin pientä, ettei se varsinaisesti vaikuta ilmiön kuvaamiseen. Eri aineistojen pohjalta tehtyjen kuvausten ja tutkimusten osalta on kuitenkin hyvä huomioda, että eri lähteet saattavat vaikuttaa niin, että osuudet ja luvut eroavat jonkin verran.

Opetushallinnon tilastopalvelu Vipusessa julkaistaan myös muita erityisopetustilastojen sisältöjä, kuten erityistä ja tehostettua tukea saavat oppilaat vuosittaisena aikasarjana esimerkiksi kunnittain sekä maakunnittain jaoteltuina. Myös esimerkiksi erityisen tuen toteutuspaikan luvut löytyvät palvelusta kuin myös erityisen ja tehostetun tuen tukimuodon tilastointi. (Vipunen 2018a.)

Vipunen sisältää myös indikaattoreita. Palvelussa kuvataan, että indikaattori-raporteilla voi tarkastella koulutusjärjestelmän ja oppilaitosten toiminnan eri ulottuvuuksista kertovia tunnuslukuja (Vipunen 2018b). Koulutuksen opintoprosessit -otsikon alle on valittu kaksi oppimisen ja koulunkäynnin tuen indikaattoria: peruskouluissa kirjoilla olevat erityistä tai tehostettua tukea saavat esiopetuksen oppilaat sekä erityistä tai tehostettua tukea saavat 1–9 luokkien oppilaat.

Indikaattorilla tarkoitetaan esimerkiksi tilastotiedon pohjalta rakennettua mittaria, jonka avulla voidaan seurata jonkin asian kehittymistä. Olennaista on se, että se palvelee jotakin käyttötarkoitusta eikä ole samalla tavalla yleiskäyttöinen kuin tilasto. (Simpura & Melkas 2013.) Näissä indikaattoreissa on siis vain yhdistetty tehostettua ja erityistä tukea saaneet oppilaat samaan indikaattoriin. Koulutusindikaattoreita tarkastelleet Varjo ja Kauko (2008) ovatkin huomauttaneet, että koulutukseen liittyvien tilastotietojen ja indikaattoreiden välinen raja on usein häilyvä, eikä selvää eroa tilaston ja indikaattorin tuottaman tiedon välillä aina ole. Molemmilla on kuitenkin asemansa koulutuksen hallinnassa ja koulutuspoliittisen päätöksenteon taustalla. Varjon ja Kaukon (2008) mukaan Suomessa koulujärjestelmään liittyvä indikaattorituotantokin on suunnattu pitkälti hallinnon ja tutkimuksen tarpeisiin jo 1970-luvulta alkaen. Esimerkiksi 1980-luvun lopulla alkaneessa hallinnon desentralisaatiokehityksessä koulutusindikaattorit nähtiin keskeisenä työkaluna. Lisäksi 2000-luvun alussa julkaistut kansalliset koulutuksen määrälliset indikaattorit olivat edelleen laadittu lähinnä kansallisen ja alueellisen tason koulutuspoliittisia päättäjiä silmällä pitäen (Varjo & Kauko 2008.)

Viimeksi vuonna 2014 julkaistu Opetushallituksen Koulutuksen tilastollinen vuosikirja ja tätä edeltänyt vuoden tai kahden välein julkaistu Koulutuksen määrälliset indikaattorit -julkaisu, ovat molemmat sisältäneet tilastoja myös oppimisen ja koulunkäynnin tuesta ja erityisopetuksesta (Kumpulainen 2010, 2014a;

OPH 2018c). Kansalliseen findikaattori.fi -indikaattoripalveluun (Findikaattori 2018) ei ole vallittu oppimisen ja koulunkäynnin tukeen liittyviä indikaattoreita.

EU:n avoimeen koordinaatiomenetelmään liittyviä erityisopetuksen indikaattoreita ei myöskään tuoteta tällä hetkellä, vaikka asiaa selvitettiin joitakin vuosia sitten. Vuonna 2007 Eurooppa-neuvosto asetti tavoitteeksi selvittää erityisopetukseen liittyvän indikaattorin kehittämisen mahdollisuutta yhdeksi kuudestatoista koulutukseen liittyvästä indikaattorista, joilla olisi seurattu kehitystä kohti Lissabonin strategian tavoitteita koulutuksen osalta (European Council 2007, 7–9) (ks. osatutkimus III). Tässä tutkimuksessa tutkituista ylikansallisista toimijoista ainoa, joka tällä hetkellä kerää ja julkaisee erityisopetuksen tilastotietoja, on European Agency. European Agency kerää tiedot maittain perustuen maiden omiin määritelmiin erityisopetuksesta. Lukujen tueksi kerätään kuvaukset maiden tukijärjestelmistä. Näiden tietojen pohjalta European Agency tuottaa vertailuja ja analyysijä maiden tukijärjestelmistä. (European Agency 2017; European Parliament 2017; ks. Koivula 2017a; osatutkimus III.)

## 4 Oppimisen ja koulunkäynnin tuki

Oppimisen ja koulunkäynnin tuen järjestelmässä elää kerrostuneesti rinnakkain eri aikakausille tyypillisiä tuen muotoja erillisistä erityiskouluista aina erilaisiin, muun opetuksen yhteydessä tarjottaviin tehostetun tuen tukijärjestelyihin sekä yleiseen tukeen (osatutkimus III; vrt. Kivirauma 2015). Kuten osatutkimuksessa III kuvattiin, samankaltaiset perustelut ja periaatteet ovat toistuneet eri aikoina. Oppimisen ja koulunkäynnin tuen järjestelmään siirryttäessä perusteltiin muun muassa (HE 109/2009, 20), että ”tarkoituksena on vahvistaa lähikouluperiaatteen toteutumista”, jolloin oppilaan tarvitsema tuki järjestettäisiin lähtökohtaisesti siinä opetusryhmässä, joka hänelle osoitettaisiin myös ilman tuen tarvetta. Periaate oli siis lähes vastaava kuin peruskouluun siirtymistä valmisteltaessa vuonna 1970, jolloin erityisopetuksen suunnittelutoimikunnan osamietinnössä esitettiin, että kaikkien oppilaiden koulunkäyntiä on harkittava ensisijaisesti yleisessä koulussa tarvittavin tukitoimenpitein (KM 1970a, 116).

Tukijärjestelmä on kuitenkin muuttunut. On ollut eri asia olla tukijärjestelmän piirissä peruskouluun siirryttäessä kuin nyt. Oppimisen ja koulunkäynnin tuen järjestelmässä tuki käsitetään kokonaisvaltaisemmin, eikä esimerkiksi erityisopetusjärjestelmän aikaisia erillisiä yleisen ja erityisen tuen tukijärjestelmiä enää erotella normitasolla. Peruskoulun alussa erityisopetuksen piiriin kuului oppilaita huomattavasti tiukemman määritelmän mukaisesti kuin oppimisen ja koulunkäynnin tuen järjestelmässä (esim. Ahtiainen ym. 2017; Jahnukainen ym. 2012; Kivirauma 2015; Rinne 2001). Tuki oli järjestetty pääosin erityiskouluissa ja erityisluokilla ja sen piiriin kuului reilu kaksi prosenttia peruskoulun oppilaista (osatutkimus III). Oppimisen ja koulunkäynnin tuen järjestelmässä tukea tarjotaan yleisen, tehostetun ja erityisen tuen tasoilla ja tähdätään muun muassa mahdollisimman varhaiseen tukeen; tavoitteena on tukea oppilasta heti, kun tuen tarve ilmenee (Laki perusopetuslain muuttamisesta 642/2010 30 §).

Aikasarjassa havainnollistuneen määrällisen kehityksen analyysin pohjalta näyttäisi siltä, että peruskouluun siirtymisen jälkeen jokainen neljästä laajemmasta perusopetukseen liittyneestä lakimuutoksesta on suunnitellusti ja tavoitteellisesti laajentanut tuen tarjontaa yhä suuremmalle osalle perusopetuksen oppilaita pyrkien samalla yleisopetuksen ja erityisopetuksen välisen eron kaventamiseen (ks. osatutkimus III; vrt. myös Kivirauma 2015). Vastaavaa kehitystä on havaittu myös useissa muissa maissa (Richardson & Powell 2011).

Ensinnäkin peruskouluun siirryttäessä muun muassa tasa-arvotavoite ja yhtenäiskoulujärjestelmään siirtyminen johtivat osa-aikaisen erityisopetuksen suunnitelmalliseen laajentamiseen. Tukea tarvittiin, jotta lähes koko ikäluokkaa voitiin opettaa yhdessä yhdeksän vuotta. Samalla yleisopetuksen ja erityisopetuksen vä-



linen ero kaventui. (Kivirauma 1989; 2015; ks. osatutkimus III.) Seuraavana vaiheena voidaan pitää vuoden 1983 peruskoululain (476/1983) myötä tulleita muutoksia, joissa muun muassa oppivelvollisuudesta vapauttamisesta luovuttiin sekä lievästi ja keskiasteisesti kehitysvammaisten opetus siirrettiin perusopetuksen piiriin. Vaikeimmin kehitysvammaisten opetus ja koulukodeissa annettava opetus siirrettiin opetustoimen piiriin vuosina 1997 ja 1998 (Laki peruskoululain muuttamisesta 1368/1996; Perusopetuslaki 628/1998). Kolmanneksi vuonna 1999 voimaan tulleiden normien (Laki opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta 635/1998; Perusopetuslaki 628/1998) kautta yleisopetuksen ja erityisopetuksen välistä rajaa kavennettiin mahdollistamalla laajamittaisemmin erityisopetukseen otettujen tai siirrettyjen oppilaiden osittainen tai kokoaikainen opetus muun opetuksen yhteydessä. Erityisopetuksen piiriin tuli uusi ryhmä oppilaita, sillä osin tai kokonaan integroitujen erityisoppilaiden määrän kasvu kattaa 94 prosenttia erityisopetukseen otettujen tai siirrettyjen oppilaiden määrän kasvusta vuosien 2001–2010 välillä. Samalla erityiskouluissa ja erityisluokilla opiskelevien oppilaiden osuus säilyi lähes ennallaan. (SVT 2011; Tilastokeskus 2003; osatutkimus III; ks. myös Kirjavainen ym. 2014c; Moberg & Savolainen 2015; VTV 2013.) Neljäntenä vaiheena on oppimisen ja koulunkäynnin tuen järjestelmään siirtyminen, jolloin yleisopetuksen ja erityisopetuksen välisen rajan kaventamiseen ja varhaiseen joustavaan tukeen tähdättiin muun muassa tuomalla tehostetun tuen taso yleisen ja erityisen tuen tasojen väliin (Laki perusopetuslain muuttamisesta 642/2010; OPH 2011). Vuotta aiemmin oli uudistettu myös perusopetuksen valtionosuusjärjestelmä (Laki kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta 1704/2009; Laki opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta 1705/2009).

Pitkällä aikavälillä niin järjestelmän muutoksiin kuin tilastoinnin aikasarjassa näkyvään määrälliseen kehitykseenkin on toki vaikuttanut moni eri asia (ks. esim. Jahnukainen 2006). Liitteessä 1 olevassa aikasarjassa havainnollistetaan näiden muutosten moninaisuutta. Aikasarjassa myös havainnollistuu se, kuinka lyhyiltä aikaväleiltä aikasarja on tilastollisesti täysin vertailukelpoinen (ks. myös taulukko 5). Muutokset on pyritty huomioimaan, mutta analyysissa on pitäydytty vain määrällistä muutosta mahdollisesti selittävien tekijöiden päälinjojen kuvauksessa. Osatutkimuksen III kuviossa 1 havainnollistuvat järjestelmän kehityksen eri vaiheet ja vuosien 1979–2008 välisiä muutoksia on kuvattu muualla laueammin (Liite 1; osatutkimus III kuvio 1; Lintuvuori 2010).

Koulujärjestelmien alueelliseen eriytymiseen liittyen 1990-luvun alkupuolella hallintoa hajautettiin ja vuoden 1993 valtionosuusuudistuksen myötä päätösvalta siirtyi merkittävässä määrin kunnille (esim. Ihatsu, Ruoho & Happonen 1996; Laki opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta 705/1992; Pernu 1996; Simola ym. 2017; ks. osatutkimus III). Kuten Ihatsu, Ruoho ja Happonen (1996) ovat kuvanneet, viimeistään tällöin luotiin edellytykset erilaisille kuntakohtaisille koulutuksen toi-

mintamalleille. Kivirauma (2015) tulkitsee paikallisen päätösvallan kasvun, kunnalliset erityisopetuspolitiikat sekä suuret kuntien väliset erot uusliberalistisiksi vaikutuksiksi.

Suuret kuntien väliset erot olivatkin erityisoppilaiden määrän kasvun ohella keskeinen perustelu oppimisen ja koulunkäynnin tuen järjestelmään siirtymistä edeltäneessä erityisopetuksen strategiassa (OPM 2007a). Ennen erityisopetuksen strategiatyöskentelyn käynnistymistä myös suuret kunnat esittivät ministeriölle huolensa erityisopetuksen tilasta ja kuntien käytäntöjen suuresta vaihtelusta (Suurten kuntien kannanotto opetusministeriölle 2005; Suurten kuntien raportti 2006; ks. Salo 2010). Erilaisten erityisopetukseen liittyneiden kehittämishankkeiden jatkumon ja kuntien historiallisestikin erilaisten ratkaisujen ja koulujärjestelmien myötä kuntien tukijärjestelmien kehittäminen oli hyvin erilaisissa vaiheissa perusopetuksen lakimuutoksen (Laki perusopetuslain muuttamisesta 642/2010) astuttua voimaan syksyllä 2011 (Thuneberg ym. 2014; ks. myös Ahtiainen 2017; Oja 2012). Koska kuntien käytäntöjen yhtenäistäminen ja oppilaiden oikeus tarvitsemaansa tukeen olivat keskeisesti esillä oppimisen ja koulunkäynnin tuen järjestelmään siirryttäessä, on kunnittaisia eroja kuvattu myös tässä yhteenveto-osan tulosluvussa. Kunnittaiset tarkastelut tehdään myös yhdentoista suurimman kunnan osalta, jolloin kuntien välisten tukijärjestelmien erot ovat paremmin havainnollistettavissa.

## 4.1 Osa-aikainen erityisopetus

Yleinen tuki on nimensä mukaisesti yleistä ja niin vaikeasti rajattavaa ja määriteltävää tukea, että siitä ei kerätä tilastotietoja (osatutkimus I). Määrittelyn vaikeus johtuu osin siitä, että mitään velvoittavaa kirjallista päätöstä tai asiakirjaa ei vaadita yleisen tuen antamiseksi, vaan tukea tulee tarjota heti tarpeen ilmetessä. Lisäksi myös tukiopetuksen rajaamiseen tilastoinnin ulkopuolelle vaikutti se, että tilastoinnin nähtiin olevan liian suuri rasite tiedonantajille (Rautanen 2018a) tilastolain (280/2004) määrätessä, että tilastot tulee laatia tiedonantajaa mahdollisimman vähän kuormittaen.

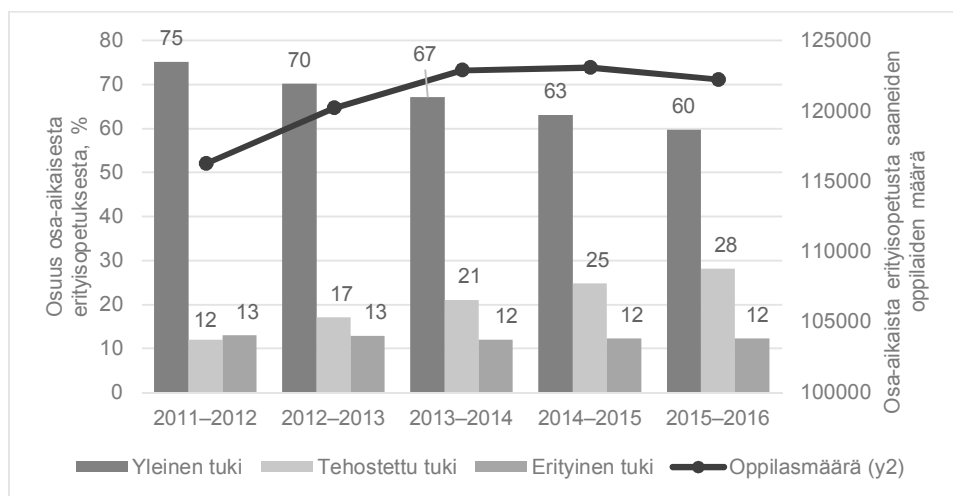
Oppimisen ja koulunkäynnin tuen järjestelmään siirtymisen yhteydessä osa-aikainen erityisopetus ja tukiopetus kirjattiin perusopetuslakiin oppilaan oikeudeksi (Laki perusopetuslain muuttamisesta 642/2010 16 §). Tehostetun ja erityisen tuen tasoilla tukiopetus tilastoidaan tuen saantia kuvaaviin asiakirjoihin<sup>23</sup> kirjatun tukiopetuksen osalta. Tämän tilastoinnin perusteella tukiopetus sisältyi tehostettuun tukeen 57 prosentilla oppilaista ja erityiseen tukeen 35 prosentilla oppilaista vuonna 2016 (SVT 2017a). Tukiopetuksesta kerätään tilastotietoja tuntimäärien osalta myös kuntien taloustilastointien yhteydessä. Näistä tilastoista ei kuitenkaan

---

<sup>23</sup> Oppimissuunnitelma ja HOJKS.

selviä oppilasmäärä, johon tukiopetus on kohdistunut. Näin ollen tukiopetuksen kokonaismäärää tai osuutta ei ole mahdollista laskea. (Osatutkimus I.)

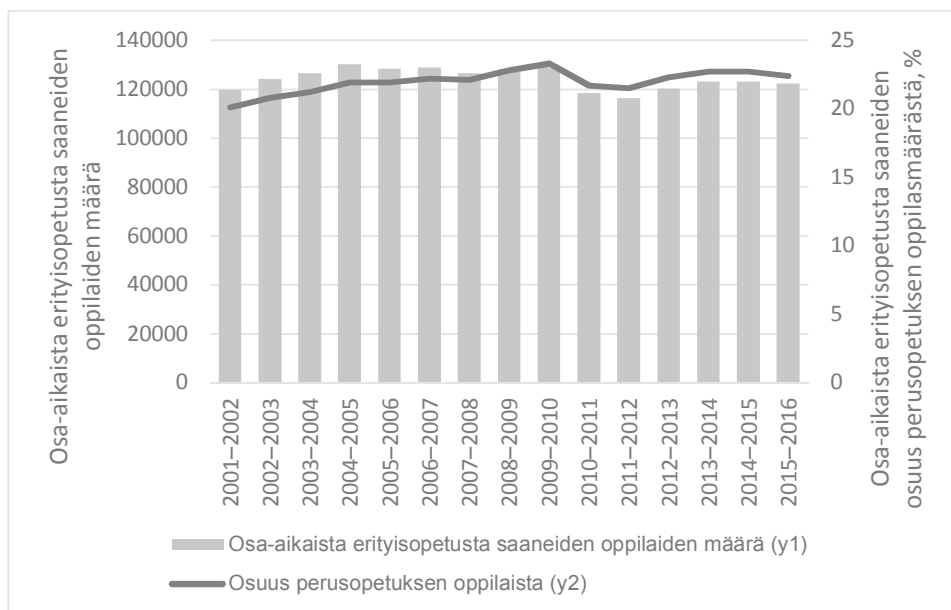
Osa-aikaisen erityisopetuksen kautta yleistä tukea voidaan kuitenkin kuvata eräin osin myös tilastoihin perustuen (osatutkimus I). Osa-aikaisen erityisopetuksen takautuvan tilastoinnin sekä tehostettua ja erityistä tukea saaneiden oppilaiden tukimuotojen tilastoinnin avulla, voidaan laskea osa-aikaisen erityisopetuksen resurssien jakautuminen tuen eri tasoille. Kuten kuviosta 4 voi nähdä, saatiin noin 60 prosenttia osa-aikaisesta erityisopetuksesta yleisen tuen piirissä lukuvuonna 2015–2016.



**Kuvio 4.** Osa-aikaista erityisopetusta saaneiden oppilaiden yhteismäärä sekä osuudet yleisessä, tehostetussa ja erityisessä tuessa lukuvuosilta 2011/2012–2015/2016 (SVT 2012, 2013a, 2014, 2015, 2016a, 2017a)

Tehostetun tuen osana annetun osa-aikaisen erityisopetuksen osuus oli 28 prosenttia lukuvuonna 2015–2016. Osuus on kasvanut vuosittain tehostettua tukea saavien oppilaiden määrän lisääntyessä. Kuviota 4 vastaavana aikana vuosien 2011–2015 välillä tehostettua tukea saaneita oppilaita on tilastoitu noin 28 000 lisää, mikä selittää myös osa-aikaisen erityisopetuksen resurssien muutosta tuen eri tasojen välillä. Vastaavana aikana osa-aikaista erityisopetusta saaneiden oppilaiden kokonaismäärä on myös kasvanut 6 000 oppilaalla ja perusopetuksen oppilasmäärä reilulla 4 000 oppilaalla. (SVT 2012, 2013a, 2014, 2015, 2016a.)

Tarkasteltaessa vain oppimisen ja koulunkäynnin tuen järjestelmän aikaista osa-aikaista erityisopetusta (kuvio 4) oppilaiden määrä on siis kasvanut, kuten edellä kuvattiin. Lukuvuonna 2011–2012 osa-aikaista erityisopetusta saaneiden oppilaiden määrä oli kuitenkin koko 2000-luvun matalimmalla tasolla ja perusopetuksenkin oppilasmäärä oli kolmanneksi alhaisin. Pitempää aikaväliä tarkasteltaessa (osatutkimus III) osa-aikaista erityisopetusta saaneiden oppilaiden osuus on säilynyt 20–23 prosentin välillä koko 2000-luvun ajan (kuvio 5).



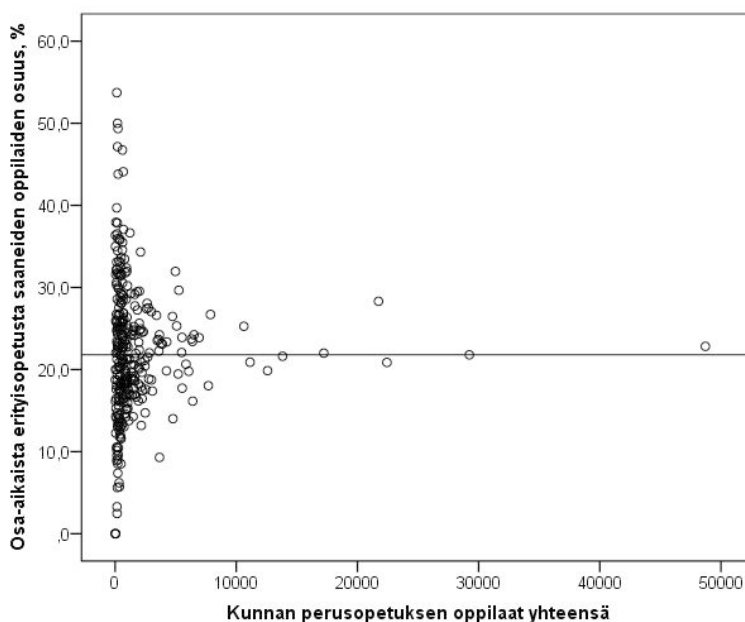
**Kuvio 5.** Osa-aikaista erityisopetusta saaneiden oppilaiden yhteismäärä (y1) sekä osa-aikaista erityisopetusta saaneiden oppilaiden osuus perusopetuksen oppilasmäärästä (y2) lukuvuodesta 2001–2002 lukuvuoteen 2015–2016 (SVT 2017a)

Oppilasmäärissä on sen sijaan tapahtunut enemmän vaihtelua ja perusopetuksen kokonaisoppilasmäärä laski lukuvuodesta 2001–2002 noin 50 000 oppilaalla lukuvuoteen 2015–2016 verrattuna. Osa-aikaisen erityisopetuksen osalta vastaavalla aikavälillä oppilasmäärä on kasvanut 2 700 oppilaalla. Kuten osatutkimuksessa III kuvattiin, oli osa-aikaisen erityisopetuksen huippuvuonna 2004–2005 noin 7 700 osa-aikaista erityisopetusta saavaa oppilasta enemmän kuin lukuvuonna 2015–2016. Vastaavasti verrattaessa oppimisen ja koulunkäynnin tuen järjestelmän ensimmäistä lukuvuotta 2011–2012 huippuvuoteen 2004–2005 osa-aikaista erityisopetusta sai 13 700 oppilasta vähemmän. (SVT 2017a.) Tarkasteluun tuo kuitenkin epävarmuutta se, että tilastointimuutoksella vuonna 2011 on saattanut olla vaikutusta oppilasmäärään. Tilastoituihin oppilasmääriin on saattanut vaikuttaa se, että tilastointi muutettiin osa-aikaisen erityisopetuksen osalta epätarkemmaksi, sillä osa-aikaisen erityisopetuksen tarkempi syyn mukainen tilastointi jätettiin pois. Osa-aikaista erityisopetusta saaneiden oppilaiden määrä väheni tilastoissa reilulla 10 000 oppilaalla lukuvuosia 2009–2010 ja 2010–2011 kuvaavien tilastojen välillä (SVT 2017a). Näillä aineistoilla ei ole selvitettävissä, miltä osin vähenemiseen vaikuttivat opetuksen uudelleen järjestelyt näiden lukuvuosien aikana, ja miltä osin oppilasmäärän väheneminen oli seurausta edellä kuvatusta tilastoinnin muutoksesta.

Osatutkimuksessa III tarkasteltiin osa-aikaista erityisopetusta antavien opettajien määrän muutosta opettajatiedonkeruiden pohjalta. Vuosien 2005 ja 2013 tiedonkeruiden välillä opettajien määrä oli kasvanut 550 opettajalla (Kumpulainen 2014b, 75; Kumpulainen & Saari 2005, 24). Opettajien määristä ei kuitenkaan

kerätä kokonaistilastointeja, joten opettajaresurssin arviointi ei ole yksiselitteistä, sillä tiedonkeruut eivät kata koko perusjoukkoa. (Osatutkimus III.) Lukuvuonna 2015–2016 osa-aikaista erityisopetusta sai 122 200 oppilasta, eli 22 prosenttia perusopetuksen oppilasmäärästä. (SVT 2017a.)

Tarkkojen rajaavien asiakirjojen puuttuessa osa-aikaisen erityisopetuksen tilastoinnissa on myös tulkinnanvaraisuutta (osatutkimus I). Tämä saattaa vaikuttaa esimerkiksi kuntien ja koulujen tekemiin tulkintoihin siitä, mikä kaikki lasketaan osa-aikaiseksi erityisopetuksesi esimerkiksi yhteis- ja samanaikaisopetustilanteissa. Kuten osatutkimuksessa III osoitettiin, vaihteli osa-aikaista erityisopetusta saaneiden oppilaiden osuus kunnittain aina 0 ja 54 prosentin välillä kuntien oppilasmäärään nähden lukuvuonna 2015–2016. Kuntien välisiä eroja havainnollistetaan kuviossa 6 suhteessa kunnan perusopetuksen oppilasmäärään. Yhdentoista perusopetuksen oppilasmäärältään suurimman kunnan osalta osa-aikaisen erityisopetuksen osuus vaihteli Porin 18 prosentin ja Vantaan 28 prosentin välillä (ks. liite 2) (SVT 2017a). Kuntien välisellä suurella vaihtelulla saattaa olla vaikutusta esimerkiksi aiemmissa tutkimuksissa esille tulleen koettuun resurssien puutteeseen osa-aikaisen erityisopetuksen osalta (esim. Lintuvuori, Thuneberg & Vainikainen 2018; OAJ 2017; Pulkkinen & Jahnukainen 2015).



**Kuvio 6.** Osa-aikaista erityisopetusta saaneiden oppilaiden osuus kunnan perusopetuksen oppilasmäärästä lukuvuonna 2015–2016 (SVT 2017a)

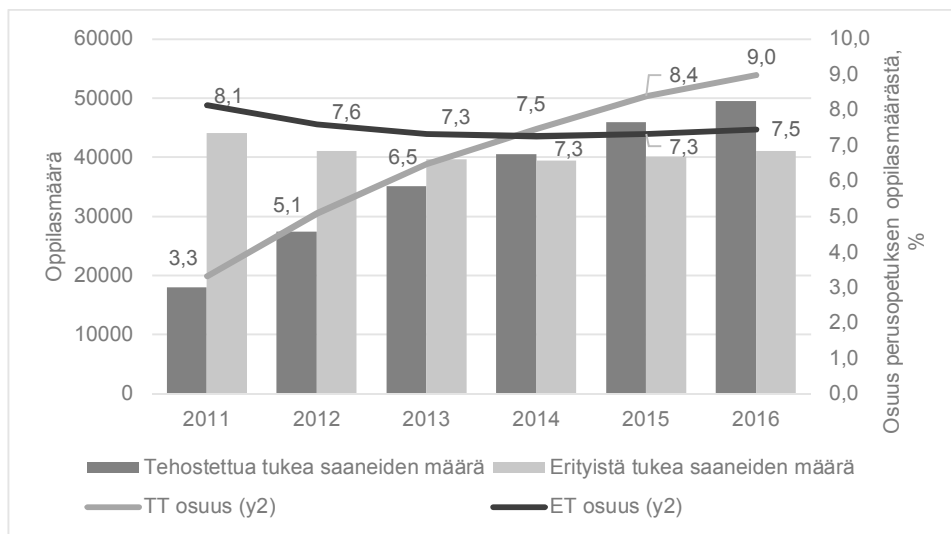
Osa-aikainen erityisopetus on ollut hyvin keskeisessä asemassa tukijärjestelmässä jo peruskouluun siirtymisestä lähtien, kuten osatutkimuksessa III kuvattiin. Perus-

koulun tasa-arvotavoite on ollut keskeisessä roolissa osa-aikaisen erityisopetuksen laajentumisessa (osatutkimus II ja III; ks. myös Kivinen & Kivirauma 1989; Kivirauma 1989; Kivirauma & Ruoho 2007). Osa-aikainen erityisopetus on edelleen tärkeä osa tukijärjestelmää ja nimenomaan Suomen järjestelmälle omaleimainen tukimuoto (esim. Jahnukainen & Itkonen 2016; Kivinen & Kivirauma 1989; Kivirauma & Ruoho 2007; Sabel ym. 2011; Savolainen 2009).

## 4.2 Tehostettu ja erityinen tuki

Tehostettua ja erityistä tukea saavien oppilaiden tilastointi perustuu tehtyihin päätöksiin tuen aloittamisesta<sup>24</sup> (Tilastokeskus 2017c). Tehostettua tukea saaviksi oppilaiksi lasketaan ne oppilaat, joiden oppimissuunnitelma on tehty ennen syksyn tilastointipäivää 20. syyskuuta. Vastaavasti erityistä tukea saaviksi oppilaiksi lasketaan ne oppilaat, joille päätös erityisestä tuesta on tehty ennen tilastointipäivää. Tilastointi on näin ollen tarkkarajaista ja yksiselitteistä osa-aikaiseen erityisopetukseen verrattuna, mutta rajautuu kuvaamaan syksyn tilannetta (osatutkimus I).

Oppimisen ja koulunkäynnin tuen järjestelmän aikainen tehostettua tai erityistä tukea saaneiden oppilaiden määrien ja osuuksien kehitys on kuvattu kuviossa 7. Pidemmän aikavälin tarkastelu ei sen sijaan ole kaikilta osin mahdollista, sillä vuoden 2011 tukijärjestelmän muutoksen yhteydessä muutettiin myös tilastointeja uutta lainsäädäntöä vastaavaksi (osatutkimus I ja III).



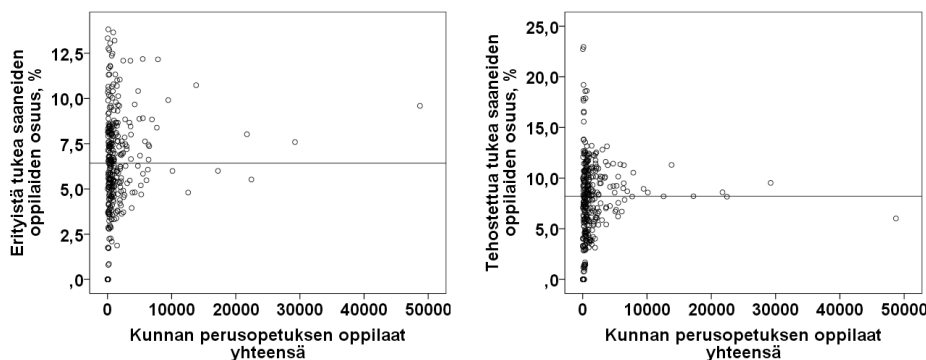
**Kuvio 7.** Tehostettua ja erityistä tukea saaneiden oppilaiden määrä ja osuus perusopetuksen oppilasmäärästä oppimisen ja koulunkäynnin tuen järjestelmässä 2011–2016 (SVT 2012, 2013a, 2014, 2015, 2016a, 2017a)

<sup>24</sup> Tehostetun tuen oppimissuunnitelma ja erityisen tuen päätös.

Tehostettua tukea saavien oppilaiden määrä on kasvanut vuosittain oppimisen ja koulunkäynnin tuen järjestelmään siirtymisen jälkeen. Oppilasmäärä on vuoden 2016 tilastoinnin mukaan noin 50 000 oppilasta (kuvio 7). Erityistä tukea saavien oppilaiden määrä on vähentynyt oppimisen ja koulunkäynnin tuen järjestelmään siirtymisen jälkeen noin 3 000 oppilaalla vuosien 2011–2016 välillä. Samalla aikavälillä perusopetuksen kokonaisoppilasmäärä on kasvanut 8 300 oppilaalla. Vuoden 2011 perusopetuksen ikäluokka on ollut kolmanneksi pienin koko 2000-luvulla (liite 1). (SVT 2012, 2013a, 2014, 2015, 2016a, 2017a.)

Osatutkimuksessa II osoitettiin, että oppimisen ja koulunkäynnin tuen järjestämisessä on eroja kuntien välillä, kuten on ollut myös erityisopetusjärjestelmässä vuosina 2001–2010 (Kirjavainen ym. 2014a, 2014b). Tehostetun ja erityisen tuen valtakunnalliset keskiarvot pitävät sisällään hyvin erilaisia kuntia. Tehostetun tuen saajien osuus vaihteli kunnittain aina nolasta prosentista 23 prosenttiin kunnan perusopetuksen oppilasmäärään nähden vuonna 2015 (osatutkimus II). Vastaavasti erityisen tuen valtakunnallinen keskiarvo pitää sisällään kuntia, joissa erityistä tukea saavien oppilaiden osuus vaihteli nolasta prosentista 13,8 prosenttiin vuonna 2015 (osatutkimus II). Tehostetussa tuessa kuntien väliset erot olivat oppimisen ja koulunkäynnin tuen järjestelmän aikana kasvaneet vajaa 2 prosenttiyksikköä, kun tarkastelu tehtiin kuntien alimman ja ylimmän kymmenyksen välillä. Vastaavassa erityisen tuen tarkastelussa erot kuntien välillä olivat säilyneet reilussa kuudessa prosenttiyksikössä. (Osatutkimus II.)

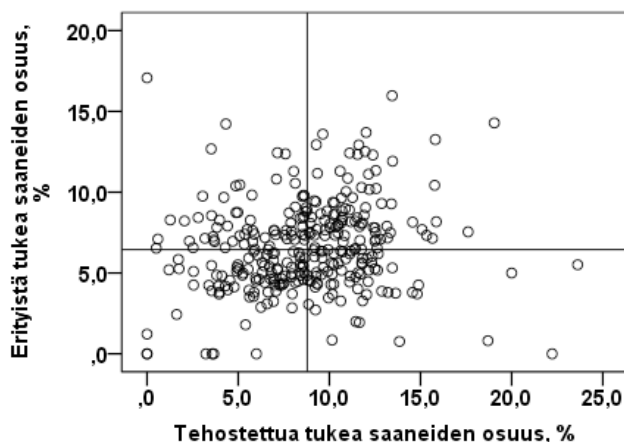
Kuviossa 8 havainnollistetaan osatutkimuksessa II julkaistuilla kuvioilla kuntien välisiä eroja tehostettua ja erityistä tukea saaneiden oppilaiden osuuksissa suhteessa kunnan perusopetuksen oppilasmäärään nähden.



**Kuvio 8.** Erityistä ja tehostettua tukea saaneiden oppilaiden osuudet suhteessa kunnan perusopetuksen oppilasmäärään vuonna 2015 (mediaaniviivoin) (huom. y-akselien asteikot eroavat) (SVT 2016a) Alun perin julkaistu osatutkimus II:ssa.

Hajontakuvioiden avulla ilmenee varsinkin pienten kuntien laaja hajonta tehostetun ja erityisen tuen tarjonnassa. Karttamuodossa kuvattuna kuntien välisten osuuksien hajonta havainnollistuu myös hyvin (ks. liite 3 ja 4).

Kun kunnan tehostettua tukea saavien oppilaiden ja erityistä tukea saavien oppilaiden osuudet esitetään samassa hajontakuviossa (kuvio 9), havainnollistuu erilaisia profileita ja painotuksia tuen järjestämisessä. Esimerkiksi niissä muutamissa kunnissa, joissa tehostettua tukea saavien oppilaiden osuus on hyvin korkea muihin kuntiin verrattuna, on erityistä tukea saavien oppilaiden osuus selvästi alle valtakunnallisen mediaanin. Vastaavasti on esimerkiksi sellaisia kuntia, joissa erityistä tukea saavien osuus on korkea, mutta tehostetun tuen osuus jää pieneksi.



**Kuvio 9.** Erityistä ja tehostettua tukea saaneiden oppilaiden osuus kunnan perusopetuksen oppilasmäärästä 2016 (mediaaniviivoin) (SVT 2017a)

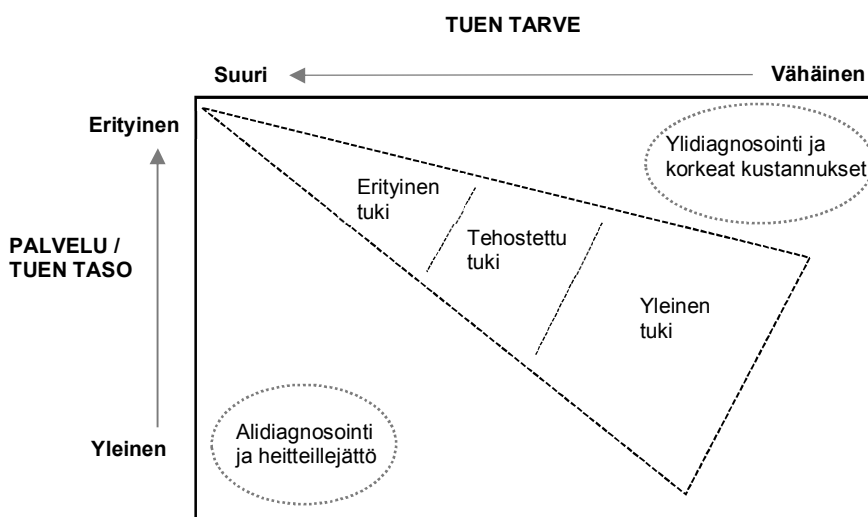
Tämän tyyppisessä tarkastelussa on kuitenkin huomioitava se, että pelkkä kuntien välisten osuuksien vaihtelu ei kerro tukijärjestelmien paremmuudesta, kuten osatutkimuksessa II todetaan. Kunnat tukevat oppilaitaan eri tavoin paikallisten, jo historiallisestikin erilaisiksi muotoutuneiden tukijärjestelmiensä puitteissa. Tukea saavien oppilaiden osuudet myös vaihtelevat pienissä kunnissa suhteellisen helposti, sillä jos kokonaisoppilasmäärä on pieni, tukea saavien osuus nousee helposti korkeaksikin. Osuus voi jäädä myös nolville, kun oppilaita on vähäisen määrän vuoksi mahdollista tukea muilla keinoin. (Osatutkimus II.)

Esimerkiksi vuonna 2016 neljässä kunnassa ei ollut lainkaan tehostettua tukea saavia oppilaita. Nämä kunnat olivat yhtä lukuun ottamatta alle 50 oppilaan kuntia ja suurimmassakin oli oppilaita vain 245, joista 3 sai erityistä tukea. Vastaavasti seitsemässä kunnassa erityistä tukea saavien oppilaiden osuus oli nolla ja kunnat olivat alle 100 oppilaan kuntia. Kahta kuntaa lukuun ottamatta näissä kunnissa oli muutamia tehostettua tukea saavia oppilaita. Hyvä esimerkki helposti korkeaksi nousevasta tukea saavien oppilaiden osuudesta on Getan kunta, jossa kuusi oppilasta sai tehostettua tukea, ja osuus nousi 22 prosenttiin kunnan oppilasmäärästä. Samoin erityistä tukea saavien oppilaiden osalta esimerkiksi Kustavissa seitsemän oppilasta sai erityistä tukea, ja osuus nousi 17 prosenttiin kunnan oppilasmäärän ollessa vähäinen. (SVT 2017a.) Jo edellä kuvattu osoittaa, että pelkkien osuuksien



pohjalta ei tule tehdä johtopäätöksiä kunnan oppimisen ja koulunkäynnin tuen järjestämisestä. Tuen tarjonnan ilmeinen puute voidaan kuitenkin määritellä oppilaan oikeusturvakysymykseksi, kuten osatutkimuksessa II todettiin (ks. myös Jahnukainen 2003).

Oppilasmäärältään isojen ja pienten kuntien tukijärjestelmien tutkiminen erikseen on perusteltua, sillä järjestelmät eroavat toisistaan muun muassa laajuuden sekä taloudellisten resurssien näkökulmasta (osatutkimus II). Osatutkimuksessa II viitattiin palvelustrategiamalliin, jossa tarkastellaan tuen tarpeen asteen ja tuen tarjonnan intensiivisyyden vastaavuutta (esim. Hautamäki 1996; Jahnukainen 1995, 2012; Jahnukainen & Hautamäki 2015). Kuviossa 10 oppimisen ja koulunkäynnin tuen järjestelmä on kuvattu palvelustrategiamallin mukaisesti, mikä on yksi tapa jäsentää tuen tarjontaa opetuksen järjestäjän palveluna.



**Kuvio 10.** Oppimisen ja koulunkäynnin tuen järjestelmä palvelustrategiamallin kautta jäsennehtynä (mukaillen esim. Hautamäki 1996; Jahnukainen 1995, 2012b; Jahnukainen & Hautamäki 2015)

Palvelustrategiamallia voidaan tarkastella niin oppilaan kuin tukijärjestelmän näkökulmasta. Silloin kun tuen tarve on suuri, on tuen tarjonnan vastattava tarpeeseen, jolloin useimmiten ollaan erityisen tuen tasolla. Sillä silloin kun tuen tarve on suuri, mutta tuen taso hyvin yleinen, on vaarana alidiagnosointi ja heitteillejätto, kuten osatutkimuksessa II todettiin (kuvio 10). Kun taas tuen tarve on vähäinen, voidaan tukea antaa yleisen tuen tasolla yksittäistenkin tukikeinojen avulla. Nykyisessä oppimisen ja koulunkäynnin tuen järjestelmässä käytettävissä olevat tukimuodot ovat tuen eri tasoilla lähes samat, mutta tuen tarpeen kasvaessa tarjotun tuen intensiteettiä ja käytettyjen tuenmuotojen määrää lisätään. Vain oppimäärien yksilöllistäminen ja kokoaikainen erityisopetus ovat mahdollisia vasta erityisen tuen tasolla virallisen erityisen tuen päätöksen jälkeen. Esimerkiksi osa-

aikainen erityisopetus ja tukiovetus läpäisevät koko tukijärjestelmää. Tuen tarpeen ilmetessä tukikeinoja voidaan ottaa käyttöön heti, eikä kirjallisia suunnitelmia tarvitse tehdä ennen tuen aloittamista. (Osatutkimukset I–III; OPH 2014; Perusopetuslaki 628/1998.)

Pientien kuntien osuuksien laaja vaihtelu vaikeuttaa kunnittaisten erojen ja tukijärjestelmien profiilien kuvaamista ja siksi seuraavassa tehdään katsaus kuntien erilaisiin tuen tarjonnan osuuksiin yhdentoista perusopetuksen oppilasmäärältään suurimman kunnan osalta. Taulukossa 6 on kuvattu näiden yhdentoista kunnan tehostettua ja erityistä tukea saaneiden oppilaiden määrät ja osuudet vuonna 2016 (SVT 2017a). Taulukkoon on laskettu myös osuuksien erotus valtakunnallisesta keskiarvosta kuvaamaan sitä, mihin suuntaan kunnan tukijärjestelmä on kallellaan valtakunnalliseen keskiarvoon verrattuna. Esimerkiksi Helsingissä tehostettua tukea saavien oppilaiden osuus on ainoana kuntana selvästi alle valtakunnallisen keskiarvon. Samalla erityistä tukea saavien oppilaiden osuus on reilu 2 prosenttiyksikköä valtakunnallista keskiarvoa korkeampi. Tämän pohjalta näyttää, että Helsingissä tuen tarjonta painottuu erityiseen tukeen. Vastaavasti esimerkiksi Turussa ja Kouvolassa niin tehostettua kuin erityistä tukeakin tarjotaan selvästi valtakunnallista keskimäärää enemmän. Erityisen tuen tarjonnan osalta hajontaa on suurten kuntien välillä laajemmin kuin tehostetussa tuessa, mikä havainnollistuu hyvin myös hajontakuviosta (kuvio 8). Suurten kuntien tukijärjestelmiä tarkastellaan opetuksen toteutuspaikan ja opetusjärjestelyiden osalta omissa alaluvuissaan.

**Taulukko 6.** Suurten kuntien (11) tehostettua ja erityistä tukea saaneiden oppilaiden määrä, osuus ja osuuden erotus valtakunnallisesta keskiarvosta 2016 (SVT 2017a)

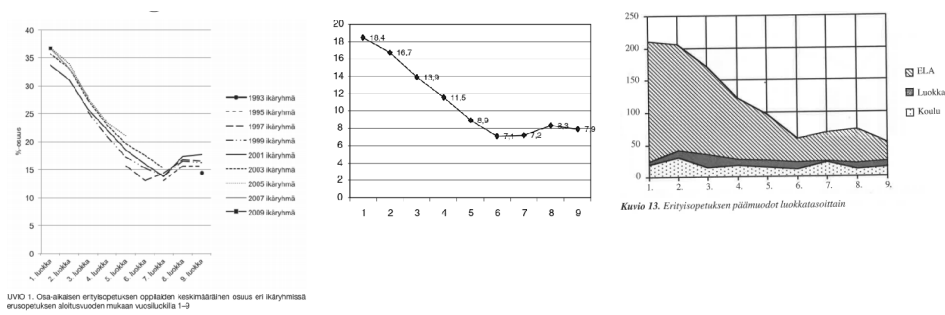
Kunta	Tehostettu tuki (TT)	TT osuus	Erityisen tuki (ET)	ET osuus	Kaikki oppilaat	TT erotus	ET erotus
<b>Kunnat yhteensä</b>	<b>49 442</b>	9,0	<b>41 037</b>	<b>7,5</b>	<b>550 236</b>	.	.
<b>Helsinki</b>	2 864	5,8	4 886	9,8	49 779	-3,2	2,3
<b>Espoo</b>	3 131	10,5	2 380	8,0	29 908	1,5	0,5
<b>Oulu</b>	1 964	8,6	1 266	5,5	22 947	-0,4	-2,0
<b>Vantaa</b>	1 916	8,6	1 894	8,5	22 259	-0,4	1,0
<b>Tampere</b>	1 526	8,7	1 045	5,9	17 637	-0,3	-1,6
<b>Turku</b>	1 699	12,2	1 554	11,1	13 982	3,2	3,6
<b>Jyväskylä</b>	1 068	8,3	579	4,5	12 882	-0,7	-3,0
<b>Lahti</b>	1 139	10,2	1 048	9,4	11 176	1,2	1,9
<b>Kuopio</b>	933	9,2	610	6,0	10 154	0,2	-1,5
<b>Kouvola</b>	898	11,6	999	12,9	7 734	2,6	5,4
<b>Pori</b>	657	8,5	648	8,4	7 691	-0,5	0,9

Kuntien ja alueiden välisiä eroja on oppimisen ja koulunkäynnin tuen järjestelmässä siis edelleen, kuten on aiemmin kuvattu myös erityisopetuksen osalta vuo-

silta 2001–2010 (Kirjavainen ym. 2014a, 2014b). Tarjottu tuki vaihtelee, ja tulisiikin tarkemmin tutkia, toteutuuko oppilaiden oikeus tukeen asuinpaikasta riippumatta (osatutkimus II; ks. myös Kirjavainen ym. 2014a, 2014b; VTV 2013).

### 4.3 Varhaisen tuen periaate

Suomalaista tukijärjestelmää on kuvattu ennaltaehkäisyä painottavaksi järjestelmäksi, jossa tukea tarjotaan mahdollisimman aikaisessa vaiheessa. Varhainen tuki ja ennaltaehkäisyn periaate näkyivät tuen osuuksien vinon v-kirjaimen muotoisessa käyrässä vuosiluokittain tarkasteltaessa (kuvio 11) (esim. Ihatsu, Ruoho & Happonen 1996, 214–215; Kirjavainen ym. 2014c, 156; Kivirauma & Ruoho 2007, 292; Kuusela, Hautamäki & Jahnukainen 1996, 148; Sahlberg 2011, 48).

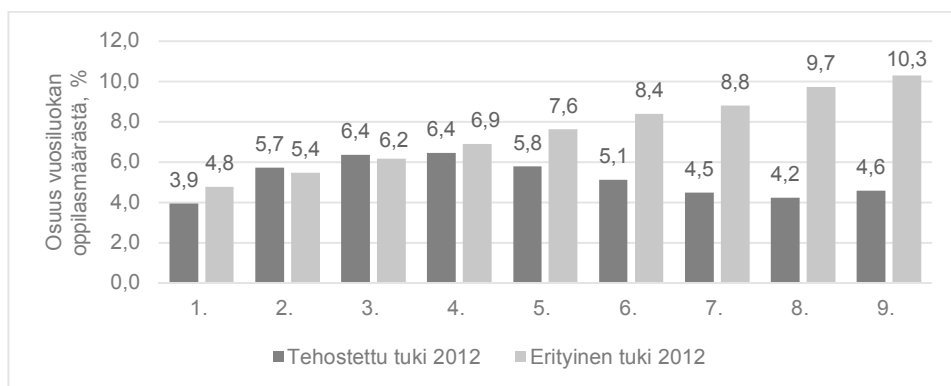


**Kuvio 11.** Esimerkkejä aiemmista ennaltaehkäisevää tuen tarjontaa havainnollistavista vuosiluokittaisista kuvaajista vuosilta 2001–2010 (Kirjavainen ym. 2014c, 156), 2002–2003 (Kivirauma & Ruoho 2007, 292) ja 1994–1995 (Kuusela, Hautamäki & Jahnukainen 1996, 148)

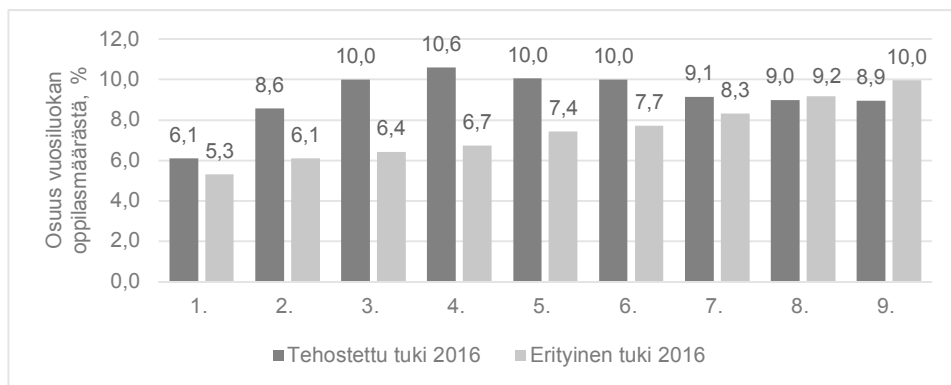
Kuvatussa mallissa tuki painottuu ensimmäisiin kouluvuosiin ja lisääntyy jälleen perusopetuksen viimeisillä luokilla ennen siirtymistä toiselle asteelle. Ennaltaehkäisevää tukea havainnollistava tarkastelu perustuu nimenomaan osa-aikaisen erityisopetuksen tarjonnan kuvaamiseen vuosiluokittain. Kuvaajan muotoa ja tuen tarjonnan vaihtelua vuosiluokkien välillä ei ole enää mahdollista tarkastella nykyisen tukijärjestelmän osalta, sillä vuoden 2011 tilastointimuutosten jälkeen osa-aikaista erityisopetusta ei ole enää tilastoitu vuosiluokittain. Sitä ei myöskään tilastoida kootusti vuosiluokista 1–6 ja 7–9 samaan tapaan, jolla opetuksen toteutuspaikka ja opetusjärjestelyt nykyisin tilastoidaan. Osa-aikaisen erityisopetuksen tarjonta tilastoidaan edellistä lukuvuotta kuvaavana vain yhteenlasketusta oppilasmäärästä, josta on mahdollista erottaa erikseen tyttöjen ja poikien osuudet. Lisäksi osa-aikaisen erityisopetuksen osuus tilastoidaan tehostetun ja erityisen tuen yhteydessä asiakirjoihin kirjatusta osa-aikaisesta erityisopetuksesta, kuten edellä osa-aikaisen erityisopetuksen yhteydessä kuvattiin. (SVT 2017a.) Osa-aikaisen erityisopetuksen osuus ei ole muuttunut juurikaan 2000-luvun aikana (kuvio 5; ks. myös osatutkimus III), joten voidaan olettaa, että osa-aikaisen erityisopetuksen

tarjonta noudattelee edelleen todennäköisesti vastaavaa ennaltaehkäisevää ja varhaiseen tukeen tähtäävää linjaa.

Ainoat vuosiluokittaiset tilastoinnit tehdään tehostettua tukea ja erityistä tukea saavista oppilaista (SVT 2017a, 2017b). Varhainen ja joustava tuki olivat keskeisiä perusteluja oppimisen ja koulunkäynnin tuen järjestelmään siirryttäessä, johon myös tehostetun tuen tasolla osaltaan pyritään (HE 109/2009). Oheisissa kuvioissa 12 ja 13 kuvataan tehostettua ja erityistä tukea saavien oppilaiden osuudet vuosiluokittain vuosien 2012 ja 2016 tilanteen mukaisina (SVT 2013a, 2017a). Vuoden 2012 kuvio havainnollistaa tilannetta reilu vuosi oppimisen ja koulunkäynnin tuen järjestelmään siirtymisen jälkeen.



**Kuvio 12.** Tehostettua ja erityistä tukea saaneiden oppilaiden osuudet vuosiluokittain vuonna 2012 (SVT 2013a) Julkaistu alun perin osatutkimus I:ssä.



**Kuvio 13.** Tehostettua ja erityistä tukea saaneiden oppilaiden osuudet vuosiluokittain vuonna 2016 (SVT 2017a)

Erityistä tukea saaneiden oppilaiden osuus kasvaa vuosiluokalta toiselle siirryttäessä (kuvio 12 ja 13). Vastaava osuuskasvu oli havaittavissa erityisopetukseen otetuissa ja siirretyissä jo ennen oppimisen ja koulunkäynnin tuen järjestelmään siirtymistä vuosina 2001–2010 (Kirjavainen ym. 2014c, 157). Erityisopetus painottui perusopetuksen päättövaiheeseen, jonka perusteella tutkijat totesivat,

ettei varhainen puuttuminen toteudu kaikilta osin (Kirjavainen ym. 2014c; ks. myös VTV 2013). Nykyisin erityisen tuen päätös tulee tarkistaa vähintään kaksi kertaa oppivelvollisuuden aikana. Tällä ei tilastolukujen valossa näytä olleen vaikutusta erityistä tukea saavien oppilaiden osuuksiin eri luokka-asteilla.

Vuonna 2012 tehostetun tuen tarjonta painottui hieman vuosiluokille 2–5. Vuonna 2016 osuudet olivat jonkin verran suurempia vuosiluokilla 3–6 muihin vuosiluokkiin verrattuna. Vuoteen 2012 verrattuna osuudet ovat kasvaneet kaikilla vuosiluokilla tehostettua tukea saaneiden oppilaiden määrän kasvaessa. Näiden tilastojen näkökulmasta tuen tarjonta on oppimisen ja koulunkäynnin tuen järjestelmässä siis lisääntynyt varsinkin alemmilla luokilla verrattuna aiempaan erityisopetusjärjestelmään, jossa tehostetun tuen tasoa ei ollut käytössä. Edellä kuvatun ennaltaehkäisevän mallin mukaisesti (kuvio 11) tehostetun tuen tarjonta ei kuitenkaan vuosiluokittain tarkasteltuna ole käytössä näiden tilastolukujen pohjalta kuvattuna. Osa-aikaisen erityisopetuksen tarjonta ei ole kuitenkaan enää kuvattavissa tilastoilla vuosiluokittain, joten ei ole mahdollista tarkastella asettuuko osa-aikaisen erityisopetuksen tarjonta ennaltaehkäisevän mallin mukaisesti kuten aiemmin.

Varhaisen tuen näkökulmasta tulee myös huomioida se, että tilastointipäivä on syksyllä (20.9.) ja tullakseen lasketuksi tilastoinnissa oppilaalla tulee olla tällöin tehostetun tuen oppimissuunnitelma tai erityisen tuen päätös tehtynä. Osatutkimuksessa I rehtoreiden vastausten perusteella tehostettua tukea tarjotaan kuitenkin usein jo ennen kuin tilastoinnissa vaadittavat asiakirjat ovat valmiita, mikä vastaa osaltaan varhaisen tuen periaatteeseen, mutta ei näy tilastoissa. Kuten Naukkarinen (2012, 428) on todennut, tukijärjestelmän muutoksen yhtenä tavoitteena on ollut siirtää erillisen erityisopetuksen varhaisesta puuttumisesta yhä enemmän yleisopetuksen yhteydessä toteutettuun varhaiseen puuttumiseen, mikä näyttää näiden tilastojen valossa jonkin verran tehostetun tuen tarjonnan kautta lisääntyneen, vaikka osa-aikaisen erityisopetuksen osuuksia ei voida ottaa kokonaistarkastelussa huomioon.

Järjestelmän kehitystä kuvattaessa tulee kuitenkin huomioida, että tehostettua tukea saavat oppilaat eivät ole täysin uusi ryhmä tuen piirissä, kuten osatutkimuksessa III kuvataan (vrt. myös Jahnukainen & Itkonen 2016). Osatutkimuksessa III tukijärjestelmää tarkasteltiin pitemmällä aikavälillä, ja osa-aikaisen erityisopetuksen suhteellisen muuttumattomien osuuksien vuoksi päädyttiin esittämään, että nykyisellään tehostetun tuen nimikkeen alle tilastoituvat oppilaat ovat vastaavanlaisin tuen tarpein todennäköisesti saaneet esimerkiksi osa-aikaista erityisopetusta jo ennen lakimuutoksen voimaantuloa 2011. Osa-aikainen erityisopetus on keskeinen tukikeino tehostetussa tuessa, ja se sisältyi 75 prosentilla oppilaista annettuun tehostettuun tukeen vuonna 2015 ja 2016 (SVT 2016a, 2017a). Tästä näkökulmasta tuen piiriin ei varsinaisesti ole tullut noin 50 000:ta kokonaan uutta tehostettua tukea saavaa oppilasta vuoden 2011 jälkeen (SVT 2017a), vaan tuen tason nimeäminen on tuonut tukea saavat oppilaat näkyviksi tilastoissa myös osa-

aikaisen erityisopetuksen tilastoidun oppilasmäärän ulkopuolella, eli tehostettua tukea saavana oppilaana. Toki tulee huomioida, että osa-aikaisessa erityisopetuksessa on tapahtunut myös muutoksia, kuten pienryhmäopetuksen ja samanaikaisopetuksen painotusten vaihtelua eri ajassa, millä saattaa olla vaikutusta tulkintoihin ja tilastoituihin oppilasmääriin. (Osatutkimus III.) Kuten osatutkimuksessa III todetaan, on tehostetun tuen tasolla tarjottava tuki nykyisten tukea kuvaavien asiakirjojen laadinnan johdosta todennäköisesti suunnitelmallisempaa kuin aiemmin. Tehostettua tukea saavat oppilaat saavat usein myös osa-aikaisen erityisopetuksen lisäksi muuta tukea, mutta tuen kokonaistarjonta ei ole todennettavissa tilastoista. Pääasiallisen tuen muodon stabiilius antaa kuitenkin viitteitä tehdyille johtopäätöksille. Tuki on todennäköisesti intensiivisempää myös siitä näkökulmasta, että vuoden 2004–2005 huippuvuoteen verrattuna osa-aikaista erityisopetusta sai lukuvuonna 2015–2016 noin 7 700 oppilasta vähemmän, kun taas samoihin aikoihin osa-aikaista erityisopetusta antavien opettajien määrä olisi kasvanut noin 550 opettajalla vuosien 2005 ja 2013 opettajatiedonkeruiden välillä (Kumpulainen 2014b; Kumpulainen & Saari 2005; SVT 2017a). Laskelmiin tuo kuitenkin epävarmuutta se, että opettajien määrästä ei ole saatavilla kokonaistilastoja, vaan opettajien määrät kerätään opettajatiedonkeruiden kautta, kuten osatutkimuksessa III kuvattiin. (Osatutkimus III.)

#### 4.4 Opetuksen toteutuspaikka

Tehostettua tukea saavien oppilaiden opetuksen toteutuspaikasta ei ole mainintaa perusopetuslain 16. pykälässä, jossa tehostettu tuki kuvataan (Laki perusopetuslain muuttamisesta 642/2010 16 §). Syksyllä 2016 alaluokille ja portaittain 2017–2019 yläluokille voimaan tulleissa opetussuunnitelman perusteissa todetaan, että ”Tehostettu tuki annetaan muun opetuksen yhteydessä joustavin opetusjärjestelyin” (OPH 2014, 63). Ennen kyseistä opetussuunnitelmaa ei opetuksen toteutuspaikasta ollut suoraa mainintaa erikseen tehostetun tuen osalta normiohjauksessa (osatutkimus I). Yleisissä tuen järjestämistä ohjaavissa periaatteissa todetaan kuitenkin, että ”tuki annetaan oppilaalle ensisijaisesti omassa opetusryhmässä ja koulussa erilaisin joustavin järjestelyin, ellei oppilaan etu tuen antamiseksi välttämättä edellytä oppilaan siirtämistä toiseen opetusryhmään tai kouluun” (OPH 2014, 61). Lähes vastaavasti asia oli ilmaistu jo vuoden 2010 opetussuunnitelman muutoksissa ja täydennyksissä (OPH 2011).

Kunnissa ja kouluissa on kuitenkin erilaisia käytäntöjä tehostettua tukea saavien oppilaiden opetuksessa, ja osin on syntynyt erillisiä kokoaikaisia tehostetun tuen ryhmiä sekä yhdistettyjä tehostetun ja erityisen tuen ryhmiä (osatutkimus I ja II; ks. myös Kupiainen & Hienonen 2016; Pulkkinen & Jahnukainen 2015).

Pian lakimuutoksen voimaan tulon jälkeen Opetushallitus (Koivula 2012) on muun muassa koulutuksissaan ottanut asiaan kantaa: ”Opetushallitus ei näe suositeltavana, että tehostettua tukea saavista oppilaista muodostettaisiin omia, erillisiä opetusryhmiään. Tällöin on vaarana, että näistä opetusryhmistä muodostuu ta-soryhmiä.”

Kaikissa edellä kuvatuissa tutkimuksissa, tämän tutkimuksen rehtorikyselyai-neisto mukaan lukien, tarkastellaan vuoden 2012 tilannetta, mutta myös vuotta 2017 kuvaavassa valtakunnallisessa yhdeksännen luokan oppimaan oppimisen ar-viointiaineistossa (N = 7 423) oli havaittavissa ryhmittelyjä siten, että kaikki op-pilaat olivat joko tehostettua tukea tai tehostettua ja erityistä tukea saavia oppilaita (Hienonen & Lintuvuori 2018). Erilaiset tehostetun tuen kokoaikaiset pienryhmät eivät tule esille tilastoista, sillä oletuksena normiperustaisesti on ollut, että opetus annetaan muun opetuksen yhteydessä, jolloin tarvetta tilastoinnille ei ole (osatut-kimus I ja II).

Erityistä tukea saavien oppilaiden opetuksen toteutuspaikka määritellään nor-meissa tarkemmin. Perusopetuslaissa (628/1998 17 §) todetaan, että ”Erityisope-tus järjestetään oppilaan etu ja opetuksen järjestämisedellytykset huomioon ottaen muun opetuksen yhteydessä tai osittain tai kokonaan erityisluokalla tai muussa soveltuvassa paikassa”. Lisäksi lakimuutoksen perusteluissa korostettiin, että eri-tyistä tukea saavien oppilaiden opetus riittävine tukitoimineen tulisi järjestää op-pilaan lähikoulussa ja luontaisessa opetusryhmässä aina kun mahdollista (HE 109/2009). Lakiin kuvaus jäi kuitenkin lähes edeltäjänsä vastaavaksi ilman eril-listä mainintaa lähikoulusta (osatutkimus III). Edellä kuvattu opetussuunnitelman perusteissa määritelty tuen järjestämistä ohjaava periaate, koskee toki myös eri-tyisen tuen järjestämistä.

Hallintolain mukaisesti tehtävässä erityisen tuen päätöksessä tulee määritellä oppilaan pääsääntöinen opetusryhmä (Perusopetuslaki 628/1998 17 §). Perusope-tusasetuksella (852/1998) määritellään tarkemmin niiden opetusryhmien muodos-tamisesta, joissa on yksi tai useampia erityisen tuen päätöksen saaneita oppilaita tai pidennetyn oppivelvollisuuden piiriin kuuluvia oppilaita. Asetuksessa (852/1998 2 § 2 momentti) määritellään, että erityistä tukea saavien oppilaiden opetusryhmässä saa olla enintään kymmenen oppilasta. ”Opetusryhmän enim-mäiskoko voidaan ylittää, jos se on oppilaiden edellytysten tai opetuksessa käy-tettävän työskentelytavan takia perusteltua, eikä järjestely vaaranna opetusryh-mässä opiskelevien oppilaiden opetuksen tavoitteiden saavuttamista.” Lisäksi (852/1998 2 § 3 momentti) ”pidennetyn oppivelvollisuuden piirissä oleville oppi-laille annettavassa opetuksessa opetusryhmässä saa olla enintään kahdeksan oppi-lasta. Vaikeimmin kehitysvammaisista oppilaista muodostetussa opetusryhmässä saa olla kuitenkin enintään kuusi oppilasta. Jos tässä momentissa tarkoitetuille op-pilaille annetaan opetusta samassa ryhmässä tai yhdessä niiden 2 momentissa tar-koitettujen oppilaiden kanssa, jotka saavat erityistä tukea, määräytyy opetusryh-män enimmäiskoko sen mukaisesti, minkälaista tukea saavia oppilaita ryhmässä

on eniten. Jos tässä momentissa tarkoitetun oppilaan opetus annetaan yhdessä muiden kuin tässä tai 2 momentissa tarkoitettujen oppilaiden kanssa, saa opetusryhmässä olla enintään 20 oppilasta”.

Opetusryhmien koon määritelmät eivät ole kaikilta osin kovin selkeitä. Tietyt rajaukset kuuden, kahdeksan, kymmenen ja kahdenkymmenen oppilaan enimmäiskoosta tulevat asetuksessa hyvin esille, mutta suoraan ei määritellä niiden opetusryhmien kokoa, joissa erityistä tukea saavat oppilaat (momentissa 2 määritellyt oppilaat) opiskelevat muun opetuksen yhteydessä. Pidennetyn oppivelvollisuuden ja vaikeimmin kehitysvammaisten ryhmän (momentissa 3 määritellyt oppilaat) enimmäiskoko määritellään 20 oppilaaseen, kun oppilaita opetetaan muun opetuksen yhteydessä, eli niin sanotusti yleisopetuksen ryhmässä. Kymmenen oppilaan enimmäiskoko on ryhmille, joissa kaikki oppilaat saavat erityistä tukea. Opetusryhmien tila Suomessa -selvityksessä on tulkittu, että ”Kymmenen oppilaan ryhmäkoon ylittäminen tulee käytännössä kyseeseen tilanteissa, joissa erityisen tuen päätöksen saaneen oppilaan opetus järjestetään osana yleisopetusryhmää” (OKM 2014b, 13–14). Opetushallituksen tulkinta on kuitenkin ollut seuraava: ”jos yleisopetuksen opetusryhmään integroidaan enemmän kuin puolet siitä oppilasmäärästä, joka on asetuksessa säädetty, noudatetaan erityisryhmän kokoa. Jos siis esim. integroidaan 6 erityistä tukea saavaa, on noudatettava 10 oppilaan ryhmäkoko, jos integroidaan 5 pidennetyn oppivelvollisuuden piiriin kuuluvaa, on ryhmäkoko 8 jne. Toki yleisemmät säännökset siitä, että opetusryhmät on muodostettava siten, että oppilaat voivat saada opetussuunnitelman mukaista opetusta ja oppilaiden turvallisuus voidaan taata, ovat voimassa.” (Koivula 2017b.)

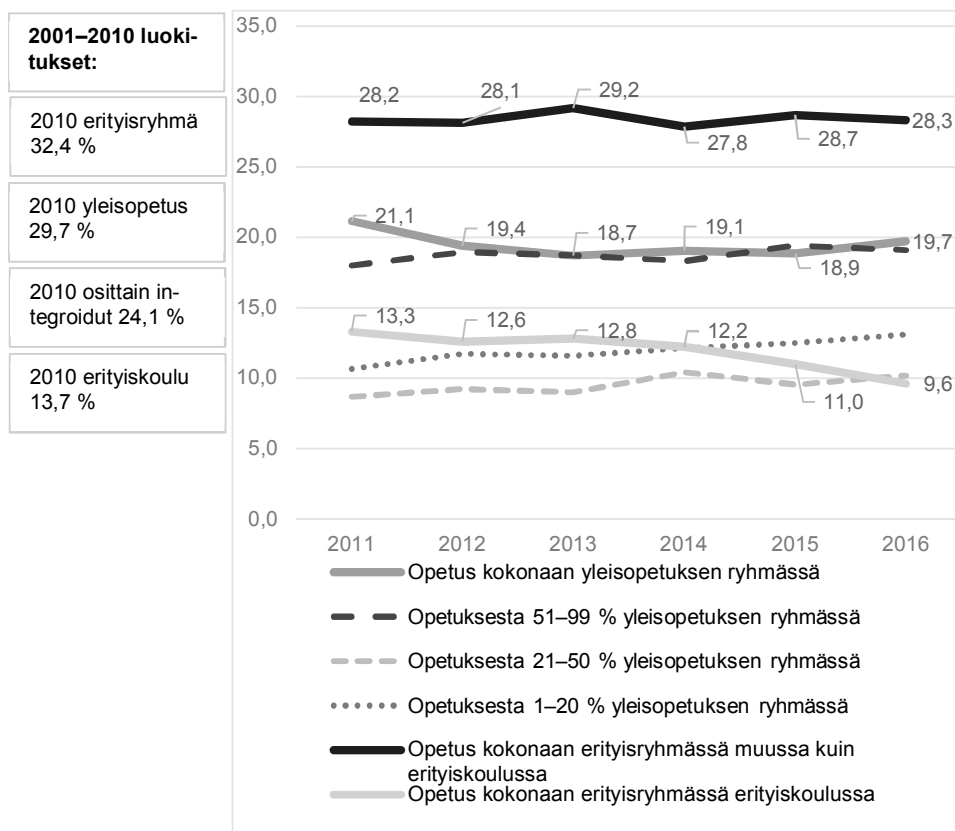
Koska määritelmät ovat väljiä, voivat kuntien tulkinnat opetusryhmien koosta ja koostumuksesta vaihdella, mikä vaikuttaa erityistä tukea saavien oppilaiden opetuspaikkaratkaisuihin. Erityisopetustilastoista ei voida selvittää, minkä kokoisissa ryhmissä erityistä tukea saavat oppilaat opiskelevat. Tilastoissa opetuksen toteutuspaikka tilastoidaan suhteessa siihen, kuinka suurelta osin oppilaan opetus toteutuu yleisopetuksen tai erityisopetuksen ryhmässä (Tilastokeskus 2017c).

Muista laajoista aineistoista tehdyn tutkimuksen pohjalta näyttää siltä, että tukea saavia oppilaita on integroituna kaiken kokoisissa yleisopetuksen ryhmissä. Esimerkiksi metropolialueen 14 kuntaa kattavan tutkimuksen yhdeksänteen luokkaan kohdistuneesta aineistosta (N = 5 368) tehdyissä analyyseissä tukea saavien oppilaiden osuudet vaihtelivat yleisopetuksen ryhmissä tehostettua tukea saavien osalta nolasta 50 prosenttiin ja erityistä tukea saavien osalta nolasta 30 prosenttiin ryhmän oppilasmäärästä. Keskimäärin 13 prosenttia ryhmien oppilaista oli tehostettua tai erityistä tukea saavia oppilaita. Vähintään yksi oppilas sai tehostettua tai erityistä tukea 59 prosentissa yleisopetuksen ryhmistä. Ryhmät, joissa osa oppilaista sai tehostettua tai erityistä tukea olivat keskimääräiseltä kooltaan 20 oppilasta ja ryhmät, joissa ei ollut lainkaan tuen saajia 21 oppilasta. (Hienonen, Lintuvuori, Jahnukainen, Hotulainen & Vainikainen 2018.) Luokkakokotutkimuksen valtakunnallisessa aineistossa (N = 8 875) yleisopetuksen ryhmistä 80 prosentissa



oli vähintään yksi tehostettua tai erityistä tukea saava oppilas (Kupiainen & Hienonen 2016). Oppimaan oppimisen valtakunnallisessa yhdeksännen luokan arviointiaineistossa ( $N = 7\,389$ ) oli 431 ryhmää, joista hieman yli puolessa (54 %) oli vähintään yksi erityistä tukea saava oppilas ja 88 prosentissa tehostettua tai erityistä tukea saava oppilas. Ryhmät, joissa ei ollut tuen saajia (ka 20,2) ja ryhmät, joissa osa oppilaista oli tehostettua tai erityistä tukea saavia (ka 19,6), eivät eronneet keskimääräisen ryhmäkoon suhteen toisistaan. Ryhmät, joissa kaikki oppilaat olivat joko tehostettua tai erityistä tukea saavia, keskimääräinen ryhmäkoko oli 6–10 oppilasta. (Hienonen & Lintuvuori 2018.)

Erityisen tuen toteutuspaikka tilastoidaan kuviossa 14 kuvatus kuuden eri tilastoluokan mukaisesti suhteessa siihen, miten suurelta osin oppilaan opetus vuosi-ikäkötunneista laskettuna toteutetaan yleisopetuksen ja tai erityisopetuksen ryhmässä (Tilastokeskus 2017c). Tilastointiluokkia muutettiin oppimisen ja koulunkäynnin tuen järjestelmään siirryttäessä, ja vertailu aiempaan ei ole enää suoraan mahdollista (osatutkimus I). Kuvioon on lisätty vuoteen 2010 asti voimassa olleet tilastoluokitukset ja vuoden 2010 luvut helpottamaan toteutuspaikan analyysia oppimisen ja koulunkäynnin tuen järjestelmän osalta.



**Kuvio 14.** Erityistä tukea saaneiden oppilaiden opetuksen toteutuspaikka vuosina 2011–2016, täydennettynä vuoden 2010 osuuksin ja luokituksin (SVT 2011, 2012, 2013a, 2014, 2015, 2016a, 2017a)

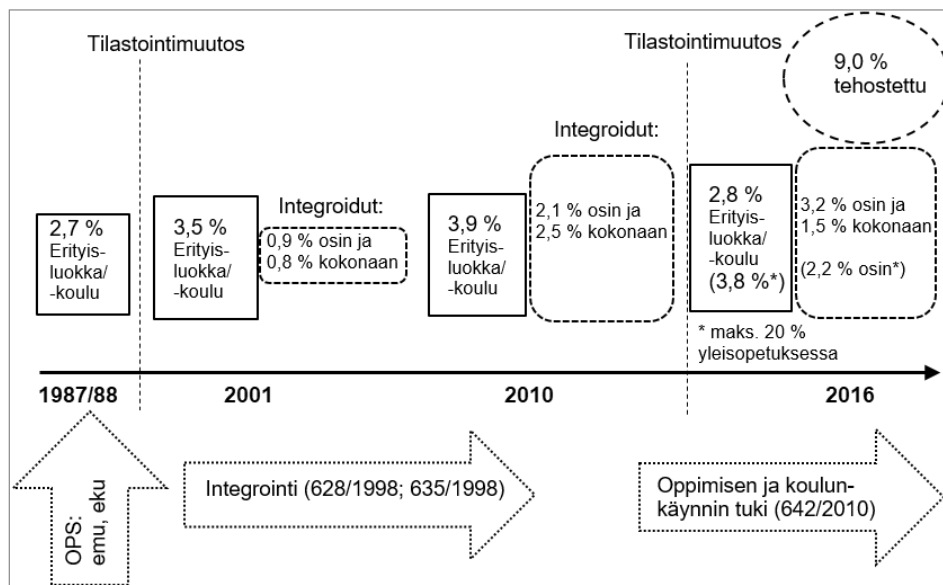
Erityisluokilla opiskelevien oppilaiden osuus oli 28 prosenttia perusopetuksen oppilaista vuonna 2016 (kuvio 14). Kokonaan yleisopetuksen ryhmissä opiskeli hieman vajaa 20 prosenttia ja yli puolet ajastaan yleisopetuksen ryhmässä noin 19 prosenttia oppilaista. Erityiskoulujen erityisluokilla opiskelevien oppilaiden osuus on laskenut edelleen ja oli ensimmäistä kertaa alle 10 prosenttia erityisen tuen oppilasmäärästä (SVT 2017a). Vuosien 2005–2015 välillä on lakkautettu 110 erityiskoulua ja oppilasmäärä on puolittunut vuodesta 2005 vuoteen 2016 jolloin oppilaita oli vajaa 4 000 (osatutkimus II; SVT 2006b, 2016b). Erityiskoulujen lakkauttaminen on ollut jo pidempiaikainen trendi, ja esimerkiksi vuosien 1999 ja 2005 välillä lakkautettiin 74 oppilaitosta, jolloin erityiskouluissa opiskelevien oppilaiden määrä väheni runsaalla 2000 oppilaalla (Lintuvuori 2010, 66). Erityiskouluissa opiskeleita oppilaita on näin ollen pikkuhiljaa integroitu muiden koulujen yhteyteen jo 1970-luvulla esitetyn periaatteen mukaisesti; tällöin todettiin, että kaikkien oppilaiden osalta on harkittava koulunkäyntiä ensisijaisesti yleisessä koulussa tarvittavin tukitoimenpitein (KM 1970a; osatutkimus III; ks. esim. Jahnukainen 2003, 2011).

Kuvioon 14 on lisätty edellisen tilastoluokituksen mukaiset osuudet opetuksen toteutuspaikoista vuonna 2010. Vuonna 2011 tehdyn tilastointimuutoksen vaikutus aikasarjojen tulkintaan on selkeä (osatutkimus I). Suurin heilahdus uusien luokitusten mukaisissa osuuksissa tapahtuu luokitusten muutoskohdassa, minkä jälkeen osuudet säilyvät suhteellisen tasaisina. Kuviossa havainnollistuu, kuinka täsmennetyt osittaisen integraation luokitukset ovat tarkentaneet oppilaiden luokittelua opetuksen toteutuspaikan mukaisesti jaoteltuina. Oppilaita on siirtynyt osittaisen integraation luokituksiin sekä kokoaikaisesti yleisopetuksen ryhmässä että kokoaikaisesti erityisryhmässä opiskelevien oppilaiden joukosta. Vuoden 2011 tilastointimuutoksesta pääosin johtuu esimerkiksi se, että kokonaan yleisopetuksen ryhmässä opiskeleminen näyttäisi edelliseen järjestelmään verraten vähentyneen noin kymmenellä prosenttiyksiköllä. Uusissa tarkemmissa luokituksissa osittaisen integraatio alkaa näet jo yhdestä prosentista ja jatkuu aina 99 prosenttiin asti. Aiemmin esimerkiksi 1–5 prosenttisesti tai 95–99 prosenttisesti integroidut oppilaat ovat todennäköisesti luokituneet kokoaikaisen erityisryhmän ja kokoaikaisen yleisopetuksen ryhmän luokitusten mukaisesti. Yhteenlaskettuna osittaisen integraation mukaisesti luokiteltujen oppilaiden määrä kasvoi tilastointimuutoksessa 2010–2012 noin 65 prosenttia (osatutkimus I) ja verrattuna vuoden 2016 lukuihin 76 prosenttia. (SVT 2011, 2012, 2013a, 2014, 2015, 2016a, 2017a.)

Oppimisen ja koulunkäynnin tuen järjestelmän aikana 2011–2016 (kuvio 14) erityiskouluissa opiskelevien oppilaiden osuus erityistä tukea saaneista oppilaista on jatkanut laskuaan ja osuus on pienentynyt 28 prosenttia, eli 3,7 prosenttiyksiköä. Osittaisen integraation osuus on yhteenlaskettuna kasvanut vuodesta 2011 noin 13 prosenttia ja kokonaan yleisopetuksen ryhmässä opiskelun osuus vähentynyt noin 7 prosenttia. Erityisluokan osuus on säilynyt tasaisena. Lukumääriä tarkasteltaessa erityistä tukea saavien oppilaiden määrä väheni 3 044 oppilaalla vuosien 2011–2016 välillä. Näin ollen oppilasmäärät ovat kasvaneet vain 1–20 prosenttisesti ja 21–50 prosenttisesti yleisopetuksen ryhmässä opiskelevien oppilaiden tilastoluokissa (680 ja 350 oppilaalla). Kaikkien muiden opetuksen toteutuspaikkojen osalta oppilasmäärät ovat vähentyneet, esimerkiksi yleisopetuksen ryhmässä opiskelevien tilastoluokassa noin 1 230 oppilaalla ja erityisluokissa 820 oppilaalla vuoden 2011 jälkeen. Pitemmällä aikavälillä tarkasteltuna osa osittaisen integraation suosion kasvusta selittyy siis tilastointimuutoksen yhteydessä tehdyllä luokitusten tarkentamisella, kuten edellä kuvattiin. (SVT 2012, 2013a, 2014, 2015, 2016a, 2017a.)

Huomioitava kuitenkin on, että ennen oppimisen ja koulunkäynnin tuen järjestelmää vuosina 2001–2010, osittainen tai kokoaikainen integrointi yleisopetuksen ryhmään selittää yhteensä jopa 94 prosenttia erityisopetukseen otettujen tai siirrettyjen oppilaiden määrän kokonaiskasvusta (15 878) (osatutkimus III; ks. myös Kirjavainen ym. 2014c). Vuonna 1999 voimaan tulleiden perusopetuslain (628/1998) sekä opetus- ja kulttuuritoimen rahoituslain (635/1998) myötä tukijärjestelmää laajennettiin koskemaan uutta ryhmää oppilaita, kun erityisopetukseen

otettujen tai siirrettyjen oppilaiden integrointi yleisopetukseen tuli laajamittaisemmin mahdolliseksi sekä myös tavoitteeksi (osatutkimus III; ks. myös Kirjavainen ym. 2014c; Lintuvuori 2010). Integrointi koko perusopetuksen näkökulmasta ei sinänsä kuitenkaan lisääntynyt, koska segregoidusti opiskelevien oppilaiden osuus pysyi suhteellisen vakaana (osatutkimus III; ks. myös Kirjavainen ym. 2014 c; Lintuvuori 2010; Moberg & Savolainen 2015; VTV 2013). Integraatioasteen nousu järjestelmätasolla perustuu pitkälti siihen, että lakimuutosten kautta tukijärjestelmää on laajennettu koskemaan yhä suurempaa osaa perusopetuksen oppilaista, kuten osatutkimuksessa III kuvattiin. Samanlaista kehitystä on havaittavissa myös kansainvälisesti. Richardson ja Powell (2011) ovat kuvanneet, että sekä segregatiivista että inklusiivista tukea saaneiden oppilaiden määrä on kasvanut seurauksena siitä, että yhä enemmän ajatellaan, että kaikilla on oikeus tukeen jolloin yhä heterogeenisempi ja laajempi joukko oppilaita saa tukea oppimiseensa. Kuviossa 15 havainnollistetaan Suomen järjestelmää tältä kannalta ja kuvataan tukijärjestelmän integraatiokehitystä.



**Kuvio 15.** Segregatiivisten ja integratiivisten opetuksen toteutuspaikkojen osuus perusopetuksen oppilasmäärästä ja osuuksien kehitys perusopetuksen aikana (Lintuvuori 2010, 2015; SVT 2011, 2017; Tilastokeskus 1989, 2003)

Lukuvuonna 1987–1988 erityisopetuksen opetussuunnitelmat määrittivät koko-aikaisen erityisopetuksen pitkälti erityisluokka- ja kouluperustaiseksi, joissa opiskelevien oppilaiden osuus oli noin 2,7 prosenttia perusopetuksen oppilaista (Tilastokeskus 1989; osatutkimus III) (kuvio 15). Erilaiset yksilöintegraationa tehdyt opetuspaikkaratkaisut olivat mahdollisia, mutta harvinaisia, ja näin opiskeli vain 0,1 prosenttia perusopetuksen oppilaista (Tilastokeskus 1989). Vuonna 1999 voi-

maan tulleet normit mahdollistivat erityisopetukseen otettujen tai siirrettyjen oppilaiden integroimisen laajamittaisemmin. Kuviossa 14 havainnollistuu erityisopetukseen otettujen tai siirrettyjen oppilaiden määrän kasvun sijoittuminen pääosin juuri integroitujen oppilaiden määrän kasvuun vuoteen 2010 mennessä. Osin tai kokonaan integroitujen oppilaiden osuus kasvoi 1,7 prosentista 4,6 prosenttiin perusopetuksen oppilasmäärästä.

Perusopetuslain muutoksesta (642/2010) ja tilastointimuutoksesta (2011) johtuen kuviossa esitetyt vuoden 2016 luvut eivät ole vertailukelpoisia vuoteen 2010 verrattuna. Opetuksen toteutuspaikkaa tarkasteltaessa tuleekin huomioida edellä kuvattu tilastointiluokkien muutos, jossa esimerkiksi kokoaikaisesti yleisopetukseen integroitujen oppilaiden osuus laski pääosin tilastointiluokkien tarkennuksesta johtuen. Erityisluokilla ja kouluissa opiskelevien oppilaiden osuus vuonna 2016 oli 2,8 prosenttia. Käytettäessä kansainvälistä määritelmää segregoidulle opetuksen toteutuspaikalle (80 % tai enemmän erityisluokalla tai erityiskoulussa) (esim. European Agency 2016; European Commission 2011, 2012; osatutkimus III) voimme laskea, että 3,8 prosenttia oppilaista opiskeli edelleen segregoidusti. Näin laskettuna osittain integroitujen oppilaiden osuus olisi 2,2 prosenttia ja kokonaan integroitujen 1,5 prosenttia perusopetuksen oppilasmäärästä. Tämän määritelmän mukaista osuutta ei kuitenkaan ole laskettavissa vuoden 2010 luokitusten pohjalta, joten vertailtavuus aiempaan järjestelmään ei suoraan ole mahdollista. Kuviossa 15 havainnollistuu kuitenkin se, että järjestelmätasolla integraation aste ei siis käytännössä ole juurikaan kasvanut, vaan lakimuutosten seurauksena integratiivisen tuen piiriin on tullut uusi joukko perusopetuksen oppilaita (osatutkimus III; vrt. Kirjavainen ym. 2014 c; Moberg 1996; Moberg & Savolainen 2015; VTV 2013). Tukea saavan oppilaan määritelmä ja tuen toteutuspaikka ovat riippuvaisia niin ajasta kuin paikasta. Peruskoulun alussa erityisopetuksen piiriin kuului oppilaita huomattavasti kapeamman määritelmän mukaisesti kuin oppimisen ja koulunkäynnin tuen järjestelmässä (vrt. Kivirauma 2015, 16).

Julkisessa keskustelussa on ollut esillä, että erityistä tukea saavia oppilaita opetetaan yhä enenevässä määrin yleisopetuksen ryhmissä muun opetuksen yhteydessä (esim. Helsingin Sanomat 14.2.2017; Kaleva 18.3.2018; Päijät-Häme 15.3.2017; Turun Sanomat 11.12.2016, 9.2.2017; Vantaan Sanomat 15.11.2013, 2.5.2017). Valtakunnallisella tasolla tarkasteltuna laajaa siirtymää ei kuitenkaan ole näkyvillä oppimisen ja koulunkäynnin tuen järjestelmän aikana (kuvio 14). Kunnittainen vaihtelu tuen toteutuspaikan osalta on kuitenkin laajaa, mikä todennäköisesti osin selittää tilannetta (osatutkimus II). Osassa kuntia valtaosa tukea saavista oppilaista opiskelee yleisopetuksen ryhmissä ja osassa kuntia taas erityisryhmissä ja erityiskouluissa. Esimerkiksi vuonna 2015 kokonaan yleisopetuksen ryhmässä opiskelevien, erityistä tukea saaneiden oppilaiden osuus vaihteli nolasta prosentista sataan prosenttiin kunnan erityistä tukea saaneiden oppilaiden määrään nähden. Kuntia prosenttipisteiden kautta tarkasteltaessa alimmassa kymmenyksessä kuntia yleisopetuksen ryhmissä opiskelevien oppilaiden osuus oli

nolla prosenttia ja ylimmässä 37 prosenttia kunnan erityistä tukea saaneista oppilaista. Vastaavasti yli puolet (51–99 %) ajastaan yleisopetuksen ryhmään integroituna opiskelu vaihteli kunnittain nollasta sataan prosenttiin. Alimmassa kymmenyksessä kuntia osuus oli 4 prosenttia ja ylimmässä 80 prosenttia kunnan erityistä tukea saaneista oppilaista. (SVT 2016a.)

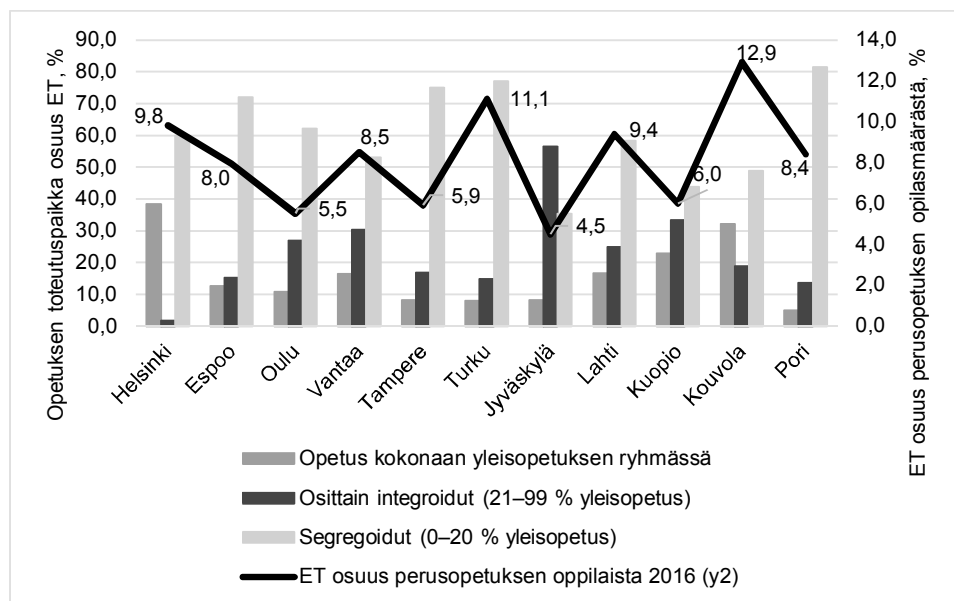
Osuuksien vertailun suhteen tulee kuitenkin olla varovainen. Laskettaessa tuen toteutuspaikan osuuksia suhteessa erityistä tukea saaneisiin oppilaisiin, osuuksiin vaikuttaa esimerkiksi kunnan vähäinen erityistä tukea saaneiden oppilaiden määrä. Esimerkiksi yleisopetuksen ryhmään 51–99 prosenttisessa integroinnissa yli 85 prosentin osuuksia on kunnissa, joissa erityistä tukea saaneita oppilaita oli yhteensä 1–48 (SVT 2016a). Osatutkimuksessa II tarkastelu tehtiin suhteessa kunnan perusopetuksen oppilasmäärään, jotta kuntien väliset osuudet olisivat paremmin vertailtavissa. Yleisopetuksen ryhmässä opiskelu vaihteli esimerkiksi kuntien välillä nollasta yhdeksään prosenttiin ja erityisryhmässä opiskelu nollasta kymmeneen prosenttiin kuntien oppilasmäärästä. On kuitenkin huomioitava, että toteutuspaikoissakaan pelkkä kuntien välisten osuuksien vaihtelu ei kerro tukijärjestelmien paremmuudesta ja siksi muun muassa oppilasmäärältään pienten ja isojen kuntien tutkiminen erikseen onkin perusteltua (osatutkimus II).

Kunnista esimerkiksi Vantaa ja Turku ovat olleet esillä hyvin erilaisten tukijärjestelmiensä vuoksi. Vantaalla panostetaan oppilaiden integrointiin yleisopetuksen kouluihin, kun vastaavasti Turussa valtaosa tuesta järjestetään erityiskouluissa. (Ks. esim. Simola ym. 2015.) Tarkasteltaessa kunnittaisia osuuksia vuonna 2016 voidaan todeta, että Vantaalla ei ollut ollenkaan oppilaita erityiskoulujen erityisryhmissä ja Turussa vastaava osuus oli 35 prosenttia erityistä tukea saaneista oppilaista. Erityisluokilla Vantaalla oli 25 prosenttia ja Turussa 37 prosenttia erityistä tukea saaneista oppilaista. Vantaalla osittainen integrointi oli huomattavasti yleisempi opetuksen toteutuspaikka ja 58 prosentilla erityistä tukea saaneista oppilaista opetuksen toteutuspaikka oli jokin kolmesta osittaisen integraation luokasta, kun taas Turussa vastaava osuus oli 21 prosenttia. Kokonaan yleisopetuksen ryhmässä Vantaalla opiskeli vajaa 17 prosenttia ja Turussa vajaa 8 prosenttia oppilaista (SVT 2017a). Vertailtujen kuntien erityisen tuen toteutuspaikat ovat hyvin erilaiset. Suurimpien kuntien joukossa on kuitenkin samassa tarkastelusuhteessa myös kauempana toisistaan olevia kuntia. Seuraavaksi kuvataan yhdentoista oppilasmäärältään suurimman kunnan erilaisia profiileja (kuvio 16).

Kuuden opetuksen toteutuspaikkaa kuvaavan tilastointiluokan mukana pitäminen vertailussa on hankalaa, joten opetuksen toteutuspaikkaa kuvataan kolmen tilastoluokan mukaisesti. Segregoiduksi opetuksen toteutuspaikaksi on laskettu kansainvälisen määritelmän (osatutkimus III; European Agency 2016; European Commission 2011, 2012) mukaisesti opetus, jossa opetuksesta 80 prosenttia tai enemmän tapahtuu erityisluokalla tai erityiskoulun erityisryhmässä. Osin integroiduksi on laskettu kaikki 21–99 prosenttisesti yleisopetuksen ryhmään integ-

roidut oppilaat ja kolmantena tilastoluokkana ovat oppilaat, joiden opetus on toteutettu kokonaan yleisopetuksen ryhmässä. Valtakunnallisesti tarkasteltuna segregatiota kuvaavan määritelmän mukaisesti Suomessa opiskeli 3,8 prosenttia perusopetuksen oppilaista eli 51 prosenttia erityistä tukea saaneista oppilaista vuonna 2016. Osin integroidusti opiskeli 2,2 prosenttia perusopetuksen oppilaista, mikä on 29 prosenttia erityistä tukea saaneista oppilaista. Kokonaan yleisopetuksen ryhmässä opiskeli 1,5 prosenttia perusopetuksen oppilaista eli hiukan vajaa 20 prosenttia erityistä tukea saaneista oppilaista. (SVT 2017a.)

Kuviossa 16 on kuvattu yhdentoista suurimman kunnan opetuksen toteutuspaikat suhteessa kunnan erityistä tukea saaneiden oppilaiden määrään. Lisäksi kuviossa on toisella y-akselilla kuvattu kunnan erityistä tukea saaneiden oppilaiden osuus kunnan perusopetuksen oppilasmäärästä havainnollistamaan sitä osuutta oppilaista, joita opetuksen toteutuspaikat koskevat.



**Kuvio 16.** Yhdentoista suurimman kunnan opetuksen toteutuspaikat suhteessa kunnan erityistä tukea saaneiden oppilaiden (ET) määrään nähden (y1) ja erityistä tukea saaneiden oppilaiden osuus kunnan perusopetuksen oppilasmäärästä (y2) vuonna 2016 (SVT 2017a)

Kuviossa 16 havainnollistuvat kuntien erilaiset profiilit sen suhteen, missä erityistä tukea saaneita oppilaita opetetaan. Keskenään erilaisimmat erityisen tuen toteutuspaikat olivat Porilla ja Kuopiolla, kun huomioitiin kuntien sijoitus kaikkien kolmen tilastokategorian mukaisesti. Porissa segregoidusti opiskeli 82 prosenttia kunnan erityistä tukea saaneista oppilaista ja kokonaan yleisopetukseen integrointi oli osuudeltaan matalin (5 %) ja osin integrointi toiseksi matalin vajaan 14 prosentin osuudella. Kuopiossa taas segregoidusti opiskeleminen oli toiseksi alhaisinta 44 prosentin osuudella ja osin yleisopetuksen ryhmässä opiskeleminen

oli toiseksi yleisintä 33 prosentilla. Kokoaikaisesti yleisopetuksen ryhmässä opiskeleminen oli myös toiseksi yleisintä 23 prosentin osuudella.

Alhaisin segregoidusti opiskelevien oppilaiden osuus oli Jyväskylässä (35 %), jossa oppilaat opiskelivat pääosin osittaisesti yleisopetuksen ryhmiin integroituina (57 %). Kokoaikainen yleisopetuksen ryhmässä opiskeleminen oli yleisintä Helsingissä 38 prosentin osuudella. Helsingissä opetuksen toteutuspaikat jakautuivat pääosin ääripäihin ja osittainen integrointi oli harvinaisinta osuuden ollessa vain vajaa kaksi prosenttia. Segregoidusti opiskeli 60 prosenttia erityistä tukea saaneista oppilaista. (SVT 2017a.)

Kuntien välisten tukeen liittyvän politiikan eroa kuvastaa myös esimerkiksi se, että Tampereen ja Turun opetuksen toteutuspaikkojen osuudet olivat lähes vastaavat, mutta erityistä tukea saavien kokonaisosuus oli lähes puolet pienempi Tampereella kuin Turussa. Turussa segregoidusti opiskelevien oppilaiden määrä oli näin ollen huomattavasti suurempi kuin Tampereella, vaikka toteutuspaikkojen osuudet jakautuvat samalla tavalla.

Kunnan perusopetuksen oppilasmäärään verrattuna suurten kuntien erot havainnollistuvat vielä selkeämmin. Segregoidusti opiskelleiden oppilaiden osuudet vaihtelivat Jyväskylän 1,6 prosentista Turun 8,6 prosenttiin perusopetuksen oppilaista. Osittainen integrointi Helsingin 0,2 prosentista Vantaan 2,6 prosenttiin ja kokoaikainen yleisopetuksen ryhmässä opiskelu Jyväskylän ja Porin 0,4 prosentista Helsingin 3,8 prosenttiin vuonna 2016.<sup>25</sup> (SVT 2017a.)

Tarkasteltaessa vielä sitä, miten suurten kuntien sisäiset osuudet jakautuivat kaikkien kuuden tilastokategorian mukaan suhteessa erityistä tukea saaneisiin oppilaisiin, havaittiin, että erityisluokka oli suurimpana opetuksen toteutuspaikkana Helsingissä (49 %), Espoossa (47 %), Lahdessa (40 %), Turussa (37 %) sekä Kuopiossa (23 %), jossa vastaava osuus oppilaista opiskeli myös kokonaan yleisopetuksen ryhmässä (23 %). Erityiskoulu oli yleisin opetuksen toteutuspaikka Porissa (73 %) ja Oulussa (47 %). Osittainen integrointi oli yleisin opetuksen toteutuspaikka Jyväskylässä, jossa 45 prosenttia erityistä tukea saaneista oppilaista tilastoitui luokkaan opetus 51–99 prosenttisesti yleisopetuksen ryhmässä. Vantaalla (28 %) ja Tampereella (29 %) yleisin tilastoluokka oli 1–20 prosenttisesti yleisopetuksen ryhmässä opiskelleet. Kouvolassa yleisin opetuksen toteutuspaikka oli yleisopetuksen ryhmä (32 %). Pori oli yleiseen valtakunnalliseen trendiin ja muihin kuntiin nähden sinänsä poikkeuksellinen, että siellä ei ollut niin sanottujen yleisopetuksen koulujen yhteydessä toimivia erityisluokkia juurikaan (2 %), vaan

---

<sup>25</sup> Kun segregoidusti opiskelleiden oppilaiden luokitusta tarkastellaan vielä erikseen siihen sisällytetyjen luokitusten osalta: 1–20 prosenttisesti integroitujen oppilaiden osuudet vaihtelivat Helsingin 0,1 prosentista Kouvolan 2,7 prosenttiin, erityisluokalla opiskelleiden oppilaiden osuudet Porin 0,2 prosentista Helsingin 4,8 prosenttiin ja erityiskouluissa opiskelleiden oppilaiden osuudet Vantaan ja Jyväskylän 0 prosentista Porin 6,1 prosenttiin suhteessa kunnan perusopetuksen oppilasmäärään (SVT 2017a).



lähes kaikki segregoidusti opetetut oppilaat kävivät erityiskouluja (73 %). Lähimpänä Poria oli tässä suhteessa Oulu, jossa osuudet olivat 9 prosenttia erityisluokilla ja 47 prosenttia erityiskouluissa, tosin erityistä tukea saavien oppilaiden osuus oli selvästi Poria alhaisempi (kuvio 16). Tilastoinnin näkökulmasta tulee huomioda, että joidenkin kuntien suuremmat osuudet voivat osin selittyä esimerkiksi sillä, että ympäröivistä kunnista tullaan kunnan kouluihin keskitetysti saamaan tietynlaista opetusta ja tukea. Oppilaat tilastoituvat sen koulun ja kunnan mukaisesti, missä he ovat kirjoilla lukuun ottamatta sairaalaopetusta, jolloin oppilaat tilastoituvat sen lähikoulunsa mukaisesti, jossa ovat kirjoilla.

Valtakunnallisesti opetuksen toteutuspaikoissa on siis tapahtunut varsin mallittaisia muutoksia oppimisen ja koulunkäynnin tuen järjestelmän aikana 2011–2016. Kunnittain tarkasteltuna opetuksen toteutuspaikoissa on sen sijaan paljon eroja, ja osa kunnista on myös oppimisen ja koulunkäynnin tuen järjestelmän aikana järjestellyt tukea uudelleen toteutuspaikankin näkökulmasta (liite 5). Erilaiset kuvaukset osoittavat sen, että opetuksen toteutuspaikka vaihtelee hyvin paljon, jolloin oppilaat ovat tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden näkökulmasta eriarvoisessa asemassa asuinpaikastaan riippuen. Tilastopohjaisessa analyysissä on kuitenkin huomioitava, että samaan tilastoluokkaan luokituu myös tarjotun tuen ja resursoinnin kannalta hyvinkin erilaista tukea saavia oppilaita. Tilastopohjaisen tutkimuksen lisäksi tarvittaisiinkin alueellisiin eroihin liittyvää oppilastasoista tutkimusta, jossa oppilaan saamaa todellista tukea voitaisiin tutkia erilaisten tuen toteutuspaikkojen ja opetuksen järjestäjien näkökulmasta.

## 4.5 Oppimäärien yksilöllistäminen

Perusopetuslaissa (628/1998 3 §) määritellään, että opetus tulee järjestää oppilaiden ikäkauden ja edellytysten mukaisesti ja siten, että se edistää oppilaiden tervettä kasvua ja kehitystä. Opetus voi perustua erilaajuisiin oppimääriin, mutta ensisijaisena tavoitteena on tukea oppilaan opiskelua siten, että yleisen oppimäärän mukaiset tavoitteet on mahdollista saavuttaa kaikissa oppiaineissa (OPH 2014). Oppimisen ja koulunkäynnin tuen järjestelmään siirryttäessä oppimäärien yksilöllistäminen määrättiin tehtäväksi erityisen tuen päätöksessä (642/2010 17 §; ks. myös VTV 2017), joka tehdään hallintolain mukaisesti (Hallintolaki 434/2003)<sup>26</sup>. Erityisen tuen päätös on aina perusteltava (Hallintolaki 434/2003 45 § 1 momentti) ja opetussuunnitelman perusteissa määrätään (2014), että pedagogisen selvityksen tulee sisältää erilliset perustelut yksilöllistämiseksi kussakin oppiaineessa. Jokaisen oppiaineen kohdalla arvioidaan erikseen, voiko oppilas opiskella oppiainetta yleisen oppimäärän mukaan vai tuleeko oppiaineen oppimäärä yksilöllistää. Jos yksilöllistettyjen oppiaineiden määrää on tarpeen myöhemmin lisätä

<sup>26</sup>Päätökseen on liitettävä valitusosoitus, sillä huoltajat voivat hakea siihen muutosta valittamalla (Hallintolainkäyttölaki 586/1996) (OPH 2014).

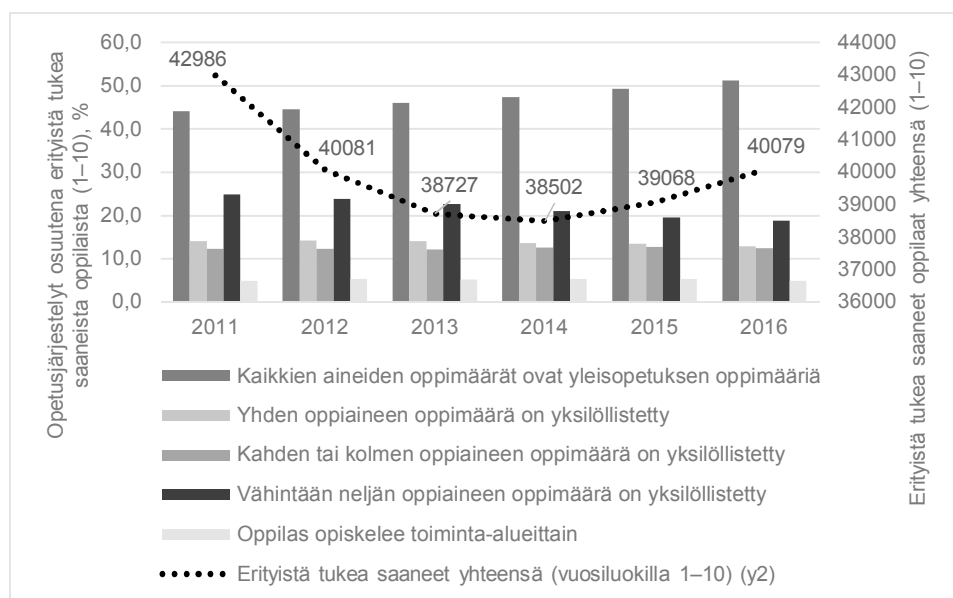
tai vähentää, tehdään uusi pedagoginen selvitys ja sen pohjalta uusi erityisen tuen päätös. (OPH 2014.) Oppimäärän opiskelusta voidaan tietyin ehdoin myös vapauttaa (Perusopetuslaki 628/1998 18 §). Oppimäärän opiskelusta vapauttamisesta ei kerätä tällä hetkellä tilastotietoa.

Eri oppiaineissa ilmeneviä vaikeuksia voidaan ennaltaehkäistä ja oppilaalla on oikeus saada oppimiseensa tukea. Yhtenä opetusta eriyttävänä menetelmänä tehostetun tai erityisen tuen aikana voidaan käyttää myös opiskelun erityisten painoalueiden määrittelyä, jolloin oppilas keskittyy oppiaineen keskeisten sisältöjen opiskeluun. Tällöin oppilas opiskelee oppiainetta vielä yleisten tavoitteiden mukaisesti, ja hänen suorituksensa arvioidaan suhteessa yleiseen oppimäärään. Mikäli edes oppiaineen keskeisiin sisältöihin liittyvien tavoitteiden saavuttaminen hyväksytysti ei tuesta huolimatta ole oppilaalle mahdollista, oppiaineen oppimäärä voidaan yksilöllistää. Erityisiin painoalueisiin keskittynyt opetus on useimmiten luonteeltaan väliaikainen ratkaisu, ja opetuksen sisältöjä lisätään oppilaan edistymisen mukaisesti. (OPH 2014, 2018e.)

Oppimäärien yksilöllistämisen määrät kasvoivat reilusti 2000-luvun ensimmäisenä vuosikymmenenä. Lainsäädäntö sääteli väljästi oppimäärien yksilöllistämistä ja samaan aikaan myös kuntien ja ikäluokkien väliset erot olivat huomattavia. (Kirjavainen ym. 2014a, 2014c; VTV 2013.) Ennen oppimisen ja koulunkäynnin tuen järjestelmään siirtymistä suuret kunnat nostivat raportissaan esille huolensa kuntien kirjavista käytänteistä ja oppilaiden oikeusturvasta yksilöllistämiseen liittyen (Suurten kuntien raportti 2006). Kuten osatutkimuksessa I kuvattiin, oppimäärien yksilöllistämisen kirjaviiden käytäntöjen yhdenmukaistamista tavoiteltiin oppimisen ja koulunkäynnin tuen järjestelmään siirryttäessä. Vuonna 2011 voimaan tulleissa opetussuunnitelman muutoksissa ja täydennyksissä kuvattiin aiempaa tarkemmin syitä, jotka eivät sellaisenaan ole oppimäärien yksilöllistämisen perusteita (OPH 2011; osatutkimus I). Oppimäärien yksilöllistämiseen liittyvää kuvausta on edelleen tarkennettu vuoden 2014 opetussuunnitelman perusteissa, joissa korostetaan vielä eritoten erityisten painoalueiden kautta tapahtuvaa opetusta ja tukea ennen oppimäärien yksilöllistämisen harkintaa (OPH 2014; osatutkimus II).

Valtiontalouden tarkastusviraston erityisopetuksen tuloksellisuustarkastuksen jälkiseurantaraportin (VTV 2017) mukaan kuntien välisiin eroihin on opetus- ja kulttuuriministeriön vastauksen perusteella pyritty puuttumaan oppimisen ja koulunkäynnin tuen järjestelmään siirtymisen yhteydessä normeja tarkentamalla. Yksilöllistämisestä tehtävä päätös määrättiin hallintolain mukaisesti tehtävän erityisen tuen päätöksen yhteyteen (Laki perusopetuslain muuttamisesta 642/2010 17 §). Opetussuunnitelman yksilöllistämiseen liittyvää kuvausta tarkennettiin painottamalla sitä, että oppilaan on aina saatava tukea ennen yksilöllistämistä (OPH 2014). Näiden toimien lisäksi Opetushallitus on järjestänyt maksullista täydennyskoulutusta.

Oppiaineen oppimäärien yksilöllistämisen tilastointia muutettiin vuonna 2011 oppimisen ja koulunkäynnin tuen järjestelmään siirtymisen yhteydessä. Nykyisin tilastointi tapahtuu kuviossa 17 kuvattujen viiden luokan mukaisesti aiemman kolmen luokan sijaan (osatutkimus I). Oppimisen ja koulunkäynnin tuen järjestelmän aikana 2011–2016 erityistä tukea saaneiden oppilaiden oppimäärien yksilöllistäminen on vähentynyt hieman (kuvio 17). Esimerkiksi vuonna 2016 yleisopetuksen oppimäärien mukaan opiskeli 51 prosenttia erityistä tukea saaneista oppilaista. Osuus oli seitsemän prosenttiyksikköä suurempi kuin vuonna 2011. Yhden oppiaineen oppimäärän yksilöllistämisen osuus oli vähentynyt prosenttiyksiköllä ja vähintään neljän oppiaineen oppimäärän yksilöllistämisen osuus kuudella prosenttiyksiköllä vuodesta 2011 vuoteen 2016 (SVT 2012, 2013a, 2014, 2015, 2016a, 2017a). Yhden tai useamman oppiaineen oppimäärä oli yksilöllistetty vuonna 2011 noin 4,1 prosentilla perusopetuksen vuosiluokkien 1–10 oppilaista, ja vastaava osuus vuonna 2016 oli 3,3 prosenttia (SVT 2012, 2017a). Valtiontalousvirastolle antamassaan vastauksessa opetus ja kulttuuriministeriö arvioi edellä mainittujen toimien vaikuttaneen tilastoista havaittavaan oppimäärien yksilöllistämisen vähenemiseen (VTV 2017).

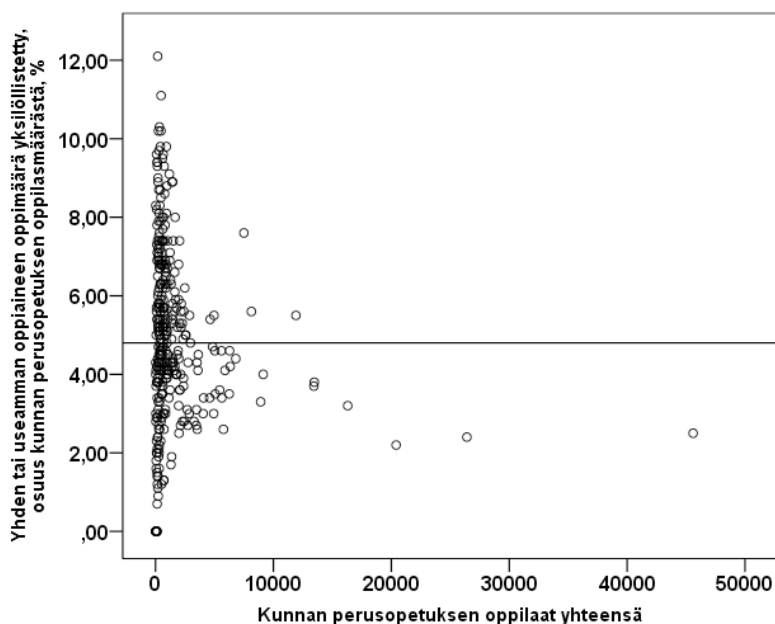


**Kuvio 17.** Erityistä tukea saaneiden oppilaiden opetusjärjestelyt oppimisen ja koulunkäynnin tuen järjestelmässä 2011–2016 (vuosiluokat 1–10) (SVT 2012, 2013a, 2014, 2015, 2016a, 2017a)

Toiminta-alueittaisen opiskelun osuus on palannut vuonna 2016 vuoden 2011 tasolle 4,8 prosenttiin erityistä tukea saaneista oppilaista, kun se väli vuosina oli vain hieman korkeampi. Kuten osatutkimuksessa II todettiin, kyse on useimmiten vaikeasti vammaisten opetuksesta, jolloin oppilaan oppimäärää ei ole oppiaineittain määritelty, vaan se perustuu viiteen toiminta-alueeseen (ks. Kontu & Pirttimaa

2010; OPH 2014). Valtakunnallinen osuus on pysynyt suhteellisen vakaana 0,4 prosentissa perusopetuksen oppilaista, koska vaikeammin kehitysvammaisten ja muiden 11-vuotista oppivelvollisuutta suorittavien oppilaiden määrä ei vuosittain juuri vaihtelee (SVT 2017a; ks. myös Kirjavainen ym. 2014c).

Oppimäärien yksilöllistäminen vaihtelee kunnittain ja alueittain (osatutkimus II). Kunnittaiset osuudet vaihtelivat nolasta 12 prosenttiin kunnan perusopetuksen vuosiluokkien 1–10 oppilasmäärästä, kun vertailtiin niiden oppilaiden osuutta, joilla yksi tai useampi oppiaine oli yksilöllistetty vuonna 2012. Puolessa kunnista osuus oli alle 4,8 prosenttia ja ylimmässä neljänneksessä yli 6,3 prosenttia kunnan perusopetuksen oppilasmäärästä (osatutkimus II). Kuviossa 18 on havainnollistettu yksilöllistämisen osuutta kunnittain suhteessa kunnan perusopetuksen vuosiluokkien 1–10 oppilasmäärään nähden vuonna 2012.



**Kuvio 18.** Yhden tai useamman oppiaineen oppimäärä yksilöllistetty osuutena kunnan perusopetuksen vuosiluokkien 1–10 oppilasmäärästä vuonna 2012 mediaaniviivalla (SVT 2013b)

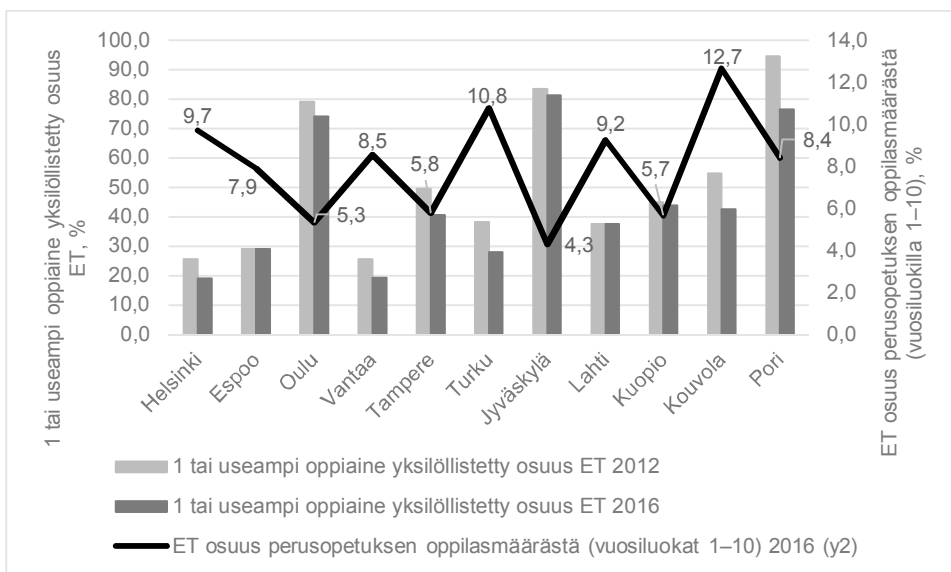
Kuten erityisessä tuessa ja sen toteutuspaikoissa, myös opetusjärjestelyissä hajonta oli laajaa nimenomaan pienissä kunnissa (kuvio 18; osatutkimus II). Opetusjärjestelyjen osuuksia tarkasteltaessa on huomioitava se, että oppilasmäärän ollessa vähäinen nousevat osuudet helposti korkeiksi. Vaihtelu kuntien välillä on kuitenkin niin suurta, että asiaan tulee kiinnittää huomiota (osatutkimus II).

Osatutkimuksessa II oppimäärien yksilöllistämistä vuonna 2012 verrattiin myös kunnan erityistä tukea saaneiden oppilaiden määrään, jolloin osuudet vaihtelivat nolasta prosentista aina sataan prosenttiin asti ja vain alimmassa kymmenyksessä kuntia osuus oli alle 43 prosenttia. Kaikkiaan 47 kunnassa kaikkien

erityistä tukea saaneiden oppilaiden oppimääriä oli yksilöllistetty yhdessä tai useammassa oppiaineessa, ja ylimmässä neljänneksessä kuntia osuus oli yli 92 prosenttia (osatutkimus II; SVT 2013b). Tällöin tilanne voi olla joko se, että erityisen tuen päätöksiä tehdään vain oppilaille, joiden oppimääriä tulee yksilöllistää, sillä kokoaikaista erityisopetusta ja oppimäärien yksilöllistämistä lukuun ottamatta kaikki muut tukitoimet ovat mahdollisia myös tehostetun tuen tasolla. Toisaalta käytäntö voi olla sekin, että kaikkien erityisen tuen päätöksen saaneiden oppilaiden oppimääriä yksilöllistetään, huolimatta siitä pystyisivätkö he riittävin tukitoimin opiskelemaan myös yleisopetuksen oppimäärien mukaisesti (osatutkimus II). Viitteitä hatarin perusteista tehdyistä yksilöllistämistä on suurten kuntien raportin (2006) lisäksi tullut esille myös esimerkiksi pedagogisiin tukidokumentteihin perustuneessa tutkimuksessa (Thuneberg & Vainikainen 2015). Esimerkiksi joskus oppilaiden oppimääriä on saatettu yksilöllistää, vaikka oppilas olisi saattanut saavuttaa yleisen opetussuunnitelman tavoitteet. Yhden oppiaineen yksilöllistämisen jälkeen on saatettu myös yksilöllistää uusia oppiaineita ilman erillistä asiantuntijaselvitystä<sup>27</sup>. (Suurten kuntien raportti 2006.) Osin oppimäärien yksilöllistämisen päätökset ovat myös olleet eri oppilailla yhtenevät, jolloin yksilöllinen näkemys jää saavuttamatta (Thuneberg & Vainikainen 2015).

Kuviossa 19 yhdentoista suurimman kunnan yksilöllistämisen osuudet on kuvattu yhden tai useamman oppiaineen oppimäärän yksilöllistämisen mukaisina osuuksina, suhteessa kunnan erityistä tukea saaneiden oppilaiden määrään vuosina 2012 ja 2016 (vasen y-akseli). Lisäksi kuviossa on esitetty vuoden 2016 tilanteen mukaiset kunnittaiset erityistä tukea saaneiden oppilaiden osuudet kunnan perusopetuksen oppilasmäärästä (oikea y-akseli). Kuten kuviossa havainnollistuu, on oppimäärien yksilöllistämisen osuus vähentynyt lähes kaikissa suurissa kunnissa oppimisen ja koulunkäynnin tuen alkuvuosista. Suurten kuntien välillä on selkeitä eroja oppimäärien yksilöllistämisessä. Yksilöllistettyjä oppimääriä opiskeli kunnasta riippuen 1,6–6,4 prosenttia kunnan perusopetuksen vuosiluokkien 1–10 oppilasmäärästä vuonna 2016. (SVT 2017b.)

<sup>27</sup> Suurten kuntien raportissa kuvatut tilanteet liittyivät erityisopetusjärjestelmän aikaan, jolloin voimassa oli vielä vuoden 2004 opetussuunnitelma.



**Kuvio 19.** Yhden tai useamman oppiaineen oppimäärän yksilöllistämisen osuus kunnan erityistä tukea saavien oppilaiden oppimäärästä vuosiluokilla 1–10 suurissa kunnissa vuosina 2012 ja 2016 (SVT 2013b, 2017b)

Kunnista Jyväskylässä (81 %), Porissa (77 %) ja Oulussa (74 %) suurin osa erityistä tukea saaneista oppilaista opiskeli yhdessä tai useammassa oppiaineessa yksilöllistettyjen oppimäärien mukaisesti vuonna 2016. Näistä kunnista Oulussa (5,3 %) ja Jyväskylässä (4,3 %) erityistä tukea saaneiden oppilaiden osuus oli kuitenkin selvästi alhaisempi kuin valtakunnallisesti keskimäärin (7,5 %), mikä saattaa viitata siihen, että pääsääntöisesti erityisen tuen tasolle siirrytään vasta, kun myös oppimäärien yksilöllistäminen on tarpeen. Pori eroaa tässä suhteessa muista kunnista: vaikka valtaosa erityistä tukea saaneista oppilaista opiskeli yksilöllistettyjen oppimäärien mukaisesti, oli samalla erityistä tukea saaneiden oppilaiden osuus kunnan oppilaista hieman valtakunnallista keskiarvoa korkeampi ollen 8,4 prosenttia vuonna 2016. (SVT 2017b.) Pori erottuu oppimäärien yksilöllistämisen suhteen muista kunnista myös siinä, että lähes 41 prosenttia erityistä tukea saaneista oppilaista luokitui vähintään neljän oppiaineen oppimäärä yksilöllistettytilastoluokkaan. Lähinnä Poria tässä suhteessa oli Oulu hieman vajaan 30 prosentin osuudella. Verrattaessa Poria esimerkiksi Vantaaseen, jossa lähes sama osuus kunnan oppilaista oli erityisen tuen piirissä (8,5 %), oli Vantaalla yksilöllistettyjä oppimääriä opiskelevien oppilaiden osuus huomattavasti alhaisempi jääden hieman vajaan 20 prosenttiin. Vantaalla siis hieman yli 80 prosenttia erityistä tukea saaneista oppilaista opiskeli yleisopetuksen oppimäärien mukaisesti. Helsingissä osuudet ovat lähes vastaavat kuin Vantaalla. (SVT 2017b.)

Tarkasteltaessa oppimäärien yksilöllistämistä kunnan perusopetuksen vuosiluokkien 1–10 oppilasmäärään verrattuna Porissa 6,4 prosenttia oppilaista opiskeli yksilöllistettyjen oppimäärien mukaisesti. Kouvolaossa osuus oli 5,4 prosenttia. Toisessa ääripäässä suurista kunnista olivat Helsinki (1,9 %) ja Vantaa (1,6 %).

(SVT 2017b.) Tilastoinnin näkökulmasta tulee huomioida sama asia kuin tuen toteutuspaikan osaltakin: joidenkin kuntien suurempi osuus voi selittyä sillä, että ympäröivistä kunnista tullaan kunnan kouluihin keskitetysti saamaan tietynlaista opetusta ja tukea.

Oppimäärien yksilöllistämistä on tutkittu vähän. Matematiikan pitkittäisarvioinnin yhteydessä tehty tukea saaneiden oppilaiden osoitetun osaamisen analyysi (Räsänen & Närhi 2013) antoi viitteitä yksilöllistämisen hyvistä vaikutuksista muun muassa oppimistuloksiin. Taustakyselyn pohjalta näyttää kuitenkin siltä, että kaikilla oppilailla ei välttämättä ole ollut virallista päätöstä matematiikan oppimäärän yksilöllistämisestä, vaan mukana olisi mahdollisesti myös oppilaita, joiden HOJKS:ssa on määritelty lisätukea matematiikkaan kohdentuen (Metsämuuronen 2016). Näin ollen tarkkaa kuvaa vain virallisesti yksilöllistettyjä oppimääriä opiskelevien oppilaiden osaamisesta ei ole välttämättä saatu.

Laajoihin tilastoaineistoihin pohjaavassa tutkimuksessa vuosilta 2001–2010 (Kirjavainen ym. 2016; VTV 2013) ilmeni, että yksilöllistettyjä oppimääriä suorittaneiden oppilaiden siirtyminen toisen asteen opintoihin ja työelämään oli heikompa kuin muiden oppilaiden. Tähän tutkimustulokseen liittyen Valtiontalouden tarkastusviraston kannanotossa todettiin, että yksilöllistettyjä oppiaineita ei ole tilastotiedon pohjalta mahdollista selvittää, mutta jos kyse on perusopetuksen keskeisistä oppiaineista, tulisi tilanne korjata pikaisesti (VTV 2013).

Edellä kuvattujen tulosten mukaan oppimäärien yksilöllistämisellä on siis vaikutusta oppilaiden jatko-opintovalmiuksiin ja jatko-opintoihin pääsyyn. Osatutkimuksen I ja II tulosten mukaan yleisimmät yksilöllistetyt oppiaineet ovat keskeisiä oppiaineita: englanti, matematiikka, ruotsi ja äidinkieli. Ensimmäisessä osatutkimuksessa aineistona olivat rehtorien näkemykset yleisimmästä yksittäisestä yksilöllistetystä oppiaineesta ja toisessa osatutkimuksessa tulokset pohjautuivat kahteen laajaan empiiriseen oppilaskohlaiseen tutkimusaineistoon, joiden yhteydessä erityisopettajilta kerättiin tietoa yhdeksäsluokkalaisten oppilaiden saamasta tuesta ja yksilöllistetyistä oppimääristä (Hautamäki ym. 2013; Hotulainen ym. 2016; osatutkimus I ja II).

Tilastojen pohjalta tarkasteltuna vaihtelua oppimäärien yksilöllistämisessä on niin suurten kuntien välillä kuin pienemmissäkin kunnissa, joissa vaihtelu näyttää laajemmalta (kuviot 18). Eroja on myös suuralueiden ja tilastollisten kuntaryhmien välillä tarkasteltuna kuten osatutkimuksessa II osoitettiin. Yksilöllistettyjä oppiaineita tarkasteltaessa voitiin havaita, että valtakunnalliseen otokseen perustuvassa aineistossa ( $n = 7\,800$ ) yleisin yksilöllistetty oppiaine oli englanti ja metropolialueen kunnissa ( $n = 11\,601$ ) matematiikka. Näin ollen myös kaksi yleisintä yksilöllistettyä oppiainetta painottuivat alueellisesti hieman eri tavalla ainakin näissä aineistoissa (osatutkimus II). Edellä kuvattujen sekä osatutkimuksissa (I ja II) esitettyjen tulosten valossa näyttää siltä, että yksilöllistettyjä oppimääriä opiskelevien oppilaiden osuuden vaihtelu kuntien välillä on niin suurta, ettei se selity

pelkillä oppilaspopulaatioon liittyvillä tekijöillä, vaan kuntien käytännöissä on selviä eroja.

Oppimäärän yksilöllistäminen on ensisijainen vaihtoehto ennen oppilaan vapauttamista oppimäärän suorittamisesta ja näin ollen kokonaan oppimäärästä vapauttamiseen suhteutettuna perustellumpi tapa toimia. Oppimäärien yksilöllistämisen toimintatapojen tulisi kuitenkin olla hyvin selkeitä, eikä yksilöllistämistä tulisi käyttää tilanteissa, joissa oppilaan olisi mahdollista selvittää oppiaineen opiskelusta muiden tukitoimien tai erityisten painoalueiden avulla. (Osatutkimus II.)

Oppilaiden yhdenvertaisen ja tasa-arvoisen kohtelun näkökulmasta oppimäärien yksilöllistämistä ja sen todellisia seurauksia tulisi tutkia tarkemmin. Osana tutkimusta tulee selvittää, millainen on yksilöllistettyjä oppimääriä opiskelevien oppilaiden todellinen oppiaineiden sisällön hallinta. Kuten edellä kuvattiin, väärin perustein tehdyssä yksilöllistamisessä oppilaan yhdenvertaisuus ei toteudu ja yksilöllistäminen saattaa toimia mahdollisena umpiperänä perusopetusjärjestelmän sisällä vaikuttaen jatko-opintovalmiuksiin, jatko-opintoihin pääsemiseen sekä myöhemmin mahdollisesti koko elämään. (Osatutkimus I ja II.)

Oppimäärien yksilöllistämistä on kuvattu tarkentuvasti opetussuunnitelma-teksteissä 2011 ja 2014, mutta tulisi selvittää, miten oppilaiden yhdenvertaisuus voidaan taata. Voisiko esimerkiksi arvosanan viisi mukaisen osaamisen kuvaaminen opetussuunnitelman perusteissa lähentää eri toimijoiden ratkaisuja oppimäärien yksilöllistamisessä? Tätä oli pohtinut myös osa suurista kunnista raportissaan (Suurten kuntien raportti 2006). Voidaan kysyä, tulisiko oppilaiden yhdenvertaisuuden ja oikeusturvan kannalta oppimäärien yksilöllistämisen olla keskitetymmin hallittua, jotta voitaisiin taata riittävät tukitoimet ennen mahdollista yksilöllistämistä. Lisäksi olisi tarkasteltava, minkälaisissa tilanteissa oppimäärien yksilöllistäminen ylipäänsä on perusteltua – vai olisiko jokin muu järjestely parempi oppilaan tulevaisuuden kannalta? (Osatutkimus II.) Suuret kunnat päätyivät raportissaan sen hetkisessä lainsäädännöllisessä tilanteessa (2006, 20; 27) esittämään koko menettelytavasta luopumista.

## 4.6 Sukupuolierot

Eräs suomalaisessakin tukijärjestelmässä aina läsnä ollut piirre on se, että poikien osuus tarjotun tuen piirissä on ollut suurempi kuin tyttöjen (esim. Hautamäki & Lintuvuori 2012; Kivinen & Kivirauma 1986, 1989; Kivirauma 1989). Poikien yliedustus on koskenut niin luokkamuotoista kuin osa-aikaistakin erityisopetusta. Esimerkiksi lukuvuonna 1979–1980 poikien osuus niin sanotussa kokoaikaisessa erityisopetuksessa oli 70 prosenttia ja vuonna 2010 vastaava osuus erityisopetukseen otetuista ja siirretyistä oli 68 prosenttia. Osa-aikaisessa erityisopetuksessa poikien osuus oli 67 prosenttia lukuvuonna 1979–1980 ja lukuvuonna 2009–2010 osuus oli 60 prosenttia. (SVT 2011; Tilastokeskus 1981, 15.)



Erityisopetukseen otetuilla tai siirretyillä oppilailla sukupuolisuhde oli varsin pysyvä oppilasmäärän suuresta kasvusta (52 %) huolimatta vuosien 2001–2010 välillä (Hautamäki & Lintuvuori 2012). Samalla aikavälillä osa-aikaisen erityisopetuksen oppilasmäärän kasvu oli maltillista (8 %), mutta sukupuolisuhde muuttui tyttöjen määrän kasvaessa kaikkiaan 21 prosenttia. Tyttöjen osuus kasvoi kyseisellä aikavälillä osa-aikaisessa erityisopetuksessa 35 prosentista 40 prosenttiin. (Hautamäki & Lintuvuori 2012; SVT 2017a.)

Poikien suurempi osuus on kansainvälinen ilmiö, ja se on toistunut useassa OECD:n vertailuissa. Suhde on tyypillisimmillään 60/40, vaikka maiden välillä onkin hajontaa niin tilastointitavoissa kuin osuuksissakin. (OECD 2000, 2004, 2005, 2007b.)

Suomalaisessa järjestelmässä poikien suurempi osuus on ilmiönä yllättävän pysyvä myös, kun tukijärjestelmän rakenne muuttuu (Hautamäki & Lintuvuori 2012). Tarjotun tuen kohderyhmä on lakimuutosten ja järjestelmän kehittämisen myötä laajentunut useaan kertaan peruskouluun siirtymisen jälkeen, kuten osatutkimuksessa III kuvattiin. Tukijärjestelmän rakenteen muuttumisesta huolimatta poikien osuus on säilynyt suurempana myös oppimisen ja koulunkäynnin tuen järjestelmässä. Erityisessä tuessa suhde oli 70/30 ja tehostetussa tuessa 65/35 vuonna 2016. Osa-aikaisessa erityisopetuksessa suhde oli 59/41 lukuvuonna 2015–2016. Perusopetuksessa poikien osuus on koko oppilasmäärästä 51 prosenttia. (SVT 2017a.) Erityisen tuen toteutuspaikasta, oppimäärien yksilöllistämisestä ja tukimuodoista ei enää kerätä sukupuolen mukaan eriteltyjä tilastoja (Tilastokeskus 2017b). Tuen tarjonnan tarkempi tutkiminen sukupuolten välisen epätasapainon näkökulmasta on edelleen siis ajankohtainen ja relevantti tutkimusaihe.

## 4.7 Rahoitus

Erityisopetuksen sekä esi- ja perusopetuksen valtionosuusperusteet ovat muuttuneet useaan otteeseen peruskouluun siirtymisen jälkeen (ks. osatutkimus III). Esi- ja perusopetuksen rahoitus muodostuu valtionosuudesta sekä opetuksen järjestäjänä toimivien kuntien<sup>28</sup> omasta rahoituksesta. Lisäksi erikseen haettavana on erilaisia valtionavustuksia, kuten esimerkiksi opetus- ja kulttuuriministeriön valtion erityisavustus esi- ja perusopetuksen tasa-arvoa edistäviin toimenpiteisiin ja erityisopetuksen laadun kehittämiseen. Kyseinen avustus on jaettu kuntien kouluille positiivisen diskriminaation mallin mukaisesti, ja se on perustunut koulun toiminta-aluetta kuvaaviin indikaattoreihin (30–54-vuotiaiden vain perusasteen suorittaneiden osuus ikäluokasta, työttömyysaste ja vieraskielisten osuus sekä opetukseen käytetty resurssi [euroa/oppilas] edellisenä vuonna). (Osatutkimus II,

---

<sup>28</sup> Rahoitusjärjestelmä kattaa myös kuntayhtymät ja yksityiset opetuksen järjestäjät (OKM 2018b).

OKM 2014a; OPH 2018f.) Rahoitusta tarkastellaan tässä yhteydessä osana tukijärjestelmän muotoutumista. Tarkemmin valtionosuusjärjestelmää on kuvattu esimerkiksi valtioneuvostolle tehdyn selvityksen yhteydessä (Kirjavainen & Lintuvuori 2018).

Esi- ja perusopetuksen valtionosuus maksetaan kuukausittain, ja se koostuu valtionvarainministeriön hallinnoimasta kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta, esi- ja perusopetuksen kotikuntakorvauksista sekä opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnoimasta opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuudesta (VM 2018). Vuonna 2010 valtionosuuksien maksatuksessa siirryttiin niin sanotun yhden putken malliin, jossa aiempien kolmen eri hallinnonalan rahoitus yhdistettiin. Esi- ja perusopetuksen lisäksi valtionosuus kattaa nykyisin myös esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon. (Laki kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta 1704/2009; SiVL 15/2009 vp; VM 2018.) Valtionosuuden laskentaperiaatteita täydennettiin vuoden 2015 alusta (Laki kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain muuttamisesta 676/2014). Valtionosuus perustuu kunnan ikäluokittaisiin perushintoihin ja kunnan asukkaiden ikäluokittaisiin määriin sekä kunnan olosuhteisiin perustuviin lisäyksiin ja lisäosiin (Laki kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta 1704/2009; Laki kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain muuttamisesta 676/2014; OPH 2017c). Erityisopetus ei enää uudessa laskentatavassa ole korotuksen perusteena, kuten edellisen valtionosuuden aikana (ks. esim. Pulkkinen & Jahnukainen 2015).

Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnoimasta rahoituksesta säädetään opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetussa laissa (1705/2009). Rahoitus perustuu oppilasmääriin ja oppilasta kohti vahvistettaviin yksikköhintoihin (Laki opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta 1705/2009; Laki opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta 1486/2016). Rahoitusta myönnetään sellaisen toiminnan osalta, jota kuntien ikäluokkapohjainen valtionosuus ei kata (OPH 2017c). Yksikköhintaista lisärahoitusta myönnetään esimerkiksi perusopetuslaissa (628/1998 5 §) määritellyyn lisäopetukseen, perusopetukseen valmistavaan opetukseen ja joustavan perusopetuksen toimintaan myönnettävään lisään. Lisäkustannuksiin myönnetään rahoitusta myös pidennetyn oppivelvollisuuden piirissä olevien vaikeimmin kehitysvammaisten ja muiden pidennetyn oppivelvollisuuden piirissä olevien oppilaiden opetukseen. (Laki opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta 1486/2016; Perusopetuslaki 628/1998 25 §, 26a §.) Pidennetyn oppivelvollisuuden piirissä opiskelevien vaikeimmin kehitysvammaisten valtakunnallinen osuus perusopetuksen oppilasmäärästä oli vuonna 2009 0,2 prosenttia ja vuonna 2016 0,3 prosenttia. Muiden pidennettyä oppivelvollisuutta suorittaneiden oppilaiden osuus oli vuonna 2009 1,8 prosenttia ja vuonna 2016 1,7 prosenttia oppilasmäärästä. Osuudet ovat siis valtakunnallisesti tarkasteltuina varsin pysyviä. (SVT 2016b.)

Vuoteen 2009 asti voimassa olleen rahoituslain aikana myös niin sanotun 9-vuotisen, eli pidentämättömän oppivelvollisuuden<sup>29</sup> erityisopetus oli korotetun valtionosuuden perusteena (Laki opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta 635/1998). Vuonna 2009 valtionosuusuudistuksen yhteydessä tuotiin ilmi, että tämä korotettu laskentatapa on saattanut kannustaa siirtämään oppilaita erityisoppilaisiksi (HE 174/2009; ks. myös Kirjavainen ym. 2014c; Pulkkinen & Jahnukainen 2015). Tulkinnan perustana oli se, että vuosina 2001–2010 erityisopetukseen otettujen ja siirrettyjen oppilaiden määrä kasvoi 51 prosenttia (SVT 2011; Tilastokeskus 2001). Kuten aiemmin jo kuvattiin, vuonna 1999 voimaan tulleiden perusopetuslain (628/1998) ja opetus- ja kulttuuritoimen rahoituslain (635/1998) myötä erityisopetukseen otettujen tai siirrettyjen oppilaiden integrointi yleisopetukseen tuli laajamittaisemmin mahdolliseksi sekä myös tavoitteeksi. Lakimuutokset takasivat korotetun valtionosuuden myös muun opetuksen yhteydessä opiskelleille erityisopetukseen otetuille ja siirretyille oppilaille. Vuosina 2001–2010 osittainen tai kokoaikainen integrointi yleisopetuksen ryhmään kattoi yhteensä jopa 94 prosenttia erityisopetukseen otettujen tai siirrettyjen oppilaiden määrän kokonaiskasvusta (15 878) (osatutkimus III ks. myös Kirjavainen ym. 2014c; Lintuvuori 2010).

Valtionosuus ei ole korvamerkittyä, vaan kunta päättää rahoituksen jakamisesta. Kuten osatutkimuksessa III kuvattiin, 1990-luvun koulutuspoliittisessa murroksessa hallintoa hajautettiin ja kunnallinen itsehallinto lisääntyi valtionohjauksen supistuessa (esim. Pernu 1996; Simola ym. 2017). Samalla uudistettiin myös koulutuksen rahoitusjärjestelmä, joka oli vuosien 1970–1992 välillä pysynyt suurin piirtein saman sisältöisenä perustuen osin todellisiin kustannuksiin ja osin laskennallisiin eriin. Vuonna 1993 voimaan tulleessa laskennallisuuteen perustuneessa rahoitusjärjestelmässä taloudellinen päätösvalta siirtyi merkittävässä määrin kunnille. (Laki opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta 705/1992; ks. Pernu 1996.) Muutoksessa valtionosuus määräytyi tuntikehysten mukaan riippumatta siitä, kuinka paljon tuntikehystä todellisuudessa käytettiin. Tuntikehysjärjestelmän sitovuuden poistaminen olikin Juvan (1994) mukaan merkittävin muutos opetuksen kannalta, sillä samalla poistuivat myös esimerkiksi tukiopetuksen ja osa-aikaisen erityisopetuksen määrälliset kiintiöt. Kiintiöt olivat perustuneet siihen, että vanhassa järjestelmässä valtionosuus oli korvamerkittyä niin, että se kohdistui aina tietyn toiminnon kustannuksiin, mikä kannusti tuen järjestämiseen. (Juva 1994.) Kiintiöiden poistuminen oli todennäköisesti kuntien heikenneen ra-

---

<sup>29</sup> 9-vuotinen oppivelvollisuus viittaa valtionosuustiedonkeruussa pidentämättömään oppivelvollisuuteen erotuksena 11-vuotisesta, eli pidennetystä oppivelvollisuudesta. Pidentämätön oppivelvollisuus: ”Suomessa vakinaisesti asuvat lapset ovat oppivelvollisia. Oppivelvollisuus alkaa sinä vuonna, jona lapsi täyttää seitsemän vuotta. Oppivelvollisuus päättyy, kun perusopetuksen oppimäärä on suoritettu tai kun oppivelvollisuuden alkamisesta on kulunut 10 vuotta.” (Perusopetuslaki 628/1998 25 §.)

hoitustilanteen ohella syynä laman aikaiseen osa-aikaisen erityisopetuksen resursseista säästämiseen, mikä johti osa-aikaisen erityisopetuksen vähenemiseen (vrt. Jahnukainen 2003, 2012).

Kuntien tapa jakaa rahat eri peruspalvelujen kesken vaikuttanee paljolti siihen, miten esi- ja perusopetusta sekä oppimisen ja koulunkäynnin tukea resursoidaan. Valtion kouluille jakaman positiivisen diskriminaation rahan lisäksi osassa kunnista on käytössä myös omia, vaikeammilla toiminta-alueilla toimivien koulujen tukeen tarkoitettuja rahoituksia. Esimerkiksi Helsingissä positiiviseen diskriminaatioon perustuvaa rahaa on jaettu jo vuodesta 1998 alkaen (Lankinen 2001).

Valtiontalouden tarkastusvirasto (2013) totesi kannanotossaan erityisopetuksen tuloksellisuustarkastuksen yhteydessä, että koska vuonna 2010 voimaan tullut rahoitusjärjestelmä ei huomioinut 9-vuotisen oppivelvollisuuden piirissä olevia erityistä tukea saaneita oppilaita, perustui se silloin oletukselle siitä, ettei tuen tarve vaihtelee kunnittain. Tuloksellisuustarkastuksen mukaan esimerkiksi sosio-ekonominen tausta kuitenkin vaikutti tuen tarpeeseen, jolloin kunnissa, joissa sosio-ekonominen tausta on heikko, voi erityisen tuen tarve olla suurempi (VTV 2013). Vuonna 2015 valtionosuuden muodostusperusteita muutettiin. Nykyisin myös kunnan olosuhteisiin liittyviä tekijöitä huomioidaan. Ikäluokkaperusteisuuden lisäksi summaan lisätään kunnan sairastavuuden, työttömyyden, vieraskielisyyden, kaksikielisyyden, saaristoisuuden, asukastiheyden ja koulutustaustan perusteella määritellyt laskennalliset kustannukset. Kunnalle myönnetään lisäksi syrjäisyyden, työpaikkaomavaraisuuden ja saamelaiden kotiseutualueen kunnan lisäosat. (OPH 2017c.)

Vuosien 1998–2009 välillä voimassa olleen rahoitusjärjestelmän aikaa erityisopetuksen rahoituksen näkökulmasta (2001–2010) ovat tutkineet Kirjavainen, Pulkkinen ja Jahnukainen (2014b). Oppimisen ja koulunkäynnin tuen järjestelmän ajalta rahoitusjärjestelmän muutosten vaikutusta kuntien erilaisiin tukijärjestelyihin tutki pian lakimuutoksen jälkeen vuonna 2012 Pulkkinen ja Jahnukainen (2015). Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoimintaan liittyneessä selvityksessä Kirjavainen analysoi kuntien esi- ja perusopetuksen laskennallisten valtionosuuksien ja asukaskohtaisten valtionosuuksien yhteyttä vuosien 2009 ja 2010 erityisopetukseen otettujen ja siirrettyjen oppilaiden osuuteen sekä vuosien 2011–2014 erityistä ja tehostettua tukea saaneiden oppilaiden osuuksiin kunnissa (Kirjavainen & Lintuvuori 2018). Selvityksen tulosten valossa näyttää siltä, että kuntien varallisuus ei entiseen tapaan enää vaikuttanut siihen, miten kunnat tarjosivat tehostettua tai erityistä tukea (Kirjavainen & Lintuvuori 2018). Koska sekä perusopetuksen rahoitusta että tuen tarjontaa ohjaavia normeja muutettiin suhteellisen paljon lähes samanaikaisesti vuosina 2010 ja 2011, on muutosten vaikutusten arvioiminen kuitenkin hyvin vaikeaa. Lisäksi vuonna 2015 muutettiin jälleen valtionosuuden laskentaperiaatteita. Näin ollen selvityksessä todetaan, että jatkossa tulisikin tarkastella miten tilanne on kehittynyt kunnissa voimassa olevan valtionosuusjärjestelmän aikana (Kirjavainen & Lintuvuori 2018).

## 5 Tilastopohjainen kuvaaminen ja vertailu

Tässä luvussa kuvataan joitakin keskeisiä tukijärjestelmän, sen tilastoinnin sekä tilasto- ja normipohjaisen kuvaamisen ominaisuuksia, jotka olisi mahdollisuuksien mukaan hyvä ottaa huomioon kansallisen, alueellisen, ajallisen ja kansainvälisen kuvaamisen ja vertailun näkökulmasta. Tutkimuksessa oppimisen ja koulunkäynnin tuen järjestelmää kuvaavia, hallintoa varten tuotettuja virallisia tilastoja on analysoitu suhteessa tukijärjestelmään eli eritelty, millaisena tilastojen pohjalta tuotettu kuvaus näyttäytyy muita aineistoja ja normeja vasten. Tilastojen valokeila on suunnattu tietyllä tavalla, ja se vaikuttaa siihen, mitä tilastotiedon pohjalta voidaan kuvata. Tässä yhteenvedon kolmanteen päätehtävään vastaavassa osiossa tarkoituksena on havainnollistaa esimerkein, minkä tyyppiset asiat saattavat vaikuttaa niin kuvaukseen kuin vertailtavuuteen.

### ***Ei yhtä yhtenäistä järjestelmää***

Tukijärjestelmää kuvataan useimmiten valtakunnallisesta näkökulmasta tilastointien pohjalta, kuten ensimmäisessä osatutkimuksessa. Varsinkin vertailevassa tutkimuksessa tulisi kuitenkin huomioida myös mahdollinen maan sisäinen variaatio, eli esimerkiksi erilaiset paikalliset kontekstit sekä mahdolliset erilaiset koulujärjestelmät kansallisvaltion sisällä (Bray & Jiang 2014; Fairbrother 2014; Richardson & Powell 2011). Toisessa osatutkimuksessa tavoitteena oli analysoida kunnittaisia ja suuralueittaisia eroja oppimisen ja koulunkäynnin tuen tarjonnassa. Kuvauksen lisäksi tavoitteena oli ymmärtää laajaa hajontaa, jota näinkin desentralisoidussa järjestelmässä esiintyy. Kuvauksessa ja vertailussa usein käytettyjen valtakunnallisten lukujen sisälle kätkeytyy tieto siitä, että tukijärjestelmiä on kuntien tasolla tarkasteltuna useita erilaisia, puhumattakaan siitä vaihtelusta, jota koulu- ja oppilastasolla ilmenee: oppilaille tarjottu oppimisen ja koulunkäynnin tuki saattaa vaihdella huomattavasti. Vaikka ei ole olemassa yhtä yhtenäistä tukijärjestelmää, tulee vertailu muihin maihin silti yleensä tehdä valtakunnallisen tilanteen mukaisena. Alueellinen ja kunnittainen vaihtelu on kuitenkin hyvä jollakin tapaa huomioida desentralisoiduissa koulujärjestelmissä. Seuraavissa taulukoissa 7 ja 8 on kuvattu muutamain esimerkein sitä laajaa vaihtelua, jota tukijärjestelmässä esiintyy.

**Taulukko 7.** Tukea saaneiden oppilaiden osuudet suhteessa alueen perusopetuksen oppilasmäärään vuonna 2016 (SVT 2017a)

	Valtakunnallinen	Kunnittainen vaihtelu	Suurten kuntien vaihtelu
Osa-aikainen	22 %	0–54 %	18–28 %
Tehostettu tuki	9 %	0–23,6 %	5,8–12,2 %
Erityinen tuki	7,5 %	0–17,1 %	4,5–12,9 %

**Taulukko 8.** Erityistä tukea saaneiden oppilaiden opetuksen toteutuspaikat ja oppimäärät suhteessa alueen erityistä tukea saaneiden oppilaiden määrään vuonna 2016 (SVT 2013b, 2016a, 2017a)

	Valtakunnallinen	Kunnittainen vaihtelu	Suurten kuntien vaihtelu
<b>Toteutuspaikka:</b>			
Yleisopetus	19,7 %	0–100 %**	4,9–38,3 %
51–99 % yleisopetus	19,1 %	0–100 %**	1,3–44,9 %
21–50 % yleisopetus	10,2 %	0–100 %**	0,4–15,2 %
1–20 % yleisopetus	13,1 %	0–100 %**	1,1–28,8 %
Erityisluokka	28,3 %	0–77,4 %**	2,3–48,8 %
Erityiskoulu	9,6 %	0–77,4 %**	0,0–72,8 %
<b>Oppimäärät*:</b>			
Yleisopetuksen	51,1 %	0–100 %***	23,4–80,8 %
1 yksilöllistetty	12,9 %	0–100 %***	4,0–27,2 %
2–3 yksilöllistetty	12,4 %	0–100 %***	2,5–24,7 %
Väh. 4 yksilöllistetty	18,8 %	0–100 %***	8,1–40,7 %
Toiminta-alueittain	4,8 %	0–78 %***	1,5–6,4 %

\* oppimäärät vuosiluokkien 1–10 oppilaista

\*\* vuoden 2015 luvut, osatutkimus II

\*\*\* vuoden 2012 luvut, osatutkimus II

Kuten taulukoissa 7 ja 8 on havainnollistettu, on osuuksien vaihtelu kuntien välillä suurta. Kuten aiemmin kuvattiin, vaikuttaa kunnittaiseen osuuteen hyvin moni asia, joista yksi merkittävä tekijä on kunnan vähäinen oppilasmäärä. Siksi vastaavat osuudet on havainnollistettu oppimisen ja koulunkäynnin tuen järjestelmän osalta myös yhdentoista suurimman kunnan osalta, jolloin oppilasmäärän vaihtelu kuntien välillä ei vaikuta niin herkästi kuin pienten kuntien ollessa kyseessä. Taulukossa 8 opetuksen toteutuspaikan ja oppimäärien yksilöllistämisen osuuksia on kuvattu suhteessa erityistä tukea saavien oppilaiden määrään, mikä on usein tapana. Kuten tukijärjestelmän yhteydessä todettiin, vaikuttaa kunnan erityistä tukea saavien oppilaiden määrä tällöin kuitenkin saatuihin osuuksiin, jolloin tarkastelu suhteessa kunnan perusopetuksen oppilasmäärään nähden olisi alueellisten vertailujen näkökulmasta vertailukelpoisempi. Tällöin kuitenkin vaikeutuu erityistä tukea saavan oppilasjoukon opetuksen toteutuspaikkojen havainnollistaminen. Osatutkimuksessa II kuntien välinen vertailu tehtiin suhteessa kunnan perusopetuksen oppilasmäärään nähden.

Kuntien välisiä eroja analysoitiin ja kuvattiin myös prosenttipisteiden avulla, jolloin esimerkiksi kuntien välisten erojen ajallinen kehitys oli havainnollistettavissa (osatutkimus II). Prosenttipistekuvauksessa tulee esille myös kunnittaista minimi- ja maksimiosuuksin kuvattua vaihteluväliä paremmin se, kuinka suuri osa kunnista tietyn arvon alle asettuu. Voi esimerkiksi olla niin, että hyvin korkeita arvoja on vain muutamassa kunnassa. Esimerkiksi taulukossa 8 kuvattua opetuk-

sen toteutuspaikkaa tarkasteltaessa erityisluokalla opiskelevien oppilaiden valtakunnallinen osuus on 28 prosenttia, mutta kuntien välinen vaihtelu 0–77 prosenttia ja suurtenkin kuntien välillä 2–49 prosenttia. Prosenttipistein (10 %, 25 %, 50 %, 75 %, 90 %) tarkasteltaessa hyvin korkeita osuuksia on kuitenkin vain pienessä määrässä kuntia, sillä 90 prosenttia kunnista jää alle 47 prosentin ja 75 prosenttia kunnista alle 25 prosentin (osuutena kunnan erityistä tukea saavista oppilaista). Esimerkiksi kymmenen suurimman erityisluokilla opiskelevien oppilaiden osuuden kunnissa vain kolmessa myös erityistä tukea saavien oppilaiden osuus oli selvästi valtakunnallista keskiarvoa korkeampi. Seitsemässä kunnassa erityistä tukea saavien oppilaiden osuus oli selvästi alle keskiarvon, jolloin korkeat osuudet johtuvat osin siitä, että erityistä tukea saavien oppilaiden määrä oli niin pieni. Voi olla, että näissä kunnissa erityisen tuen tasolle on siirrytty vasta, kun on nähty tarve erilliselle erityisluokalle siirtymisestä, ja muuten tuki on järjestetty tehostetun tuen tasolla muun opetuksen yhteydessä. Perusopetuksen oppilasmäärään verrattuna edellä mainitut kolme kuntaa säilyivät kuitenkin edelleen kärkekymmenikössä, mikä kuvastaa sitä, että erityisluokalla opiskelu on niissä huomattavasti yleisempää muuhun maahan verrattuna (osuudet välillä 4,6–10,2 %); 90 prosentissa kunnista erityisluokilla opiskelevien oppilaiden osuus jää alle 3 prosenttiin ja puolessa kunnista alle 0,5 prosenttiin perusopetuksen oppilasmäärästä.

### ***Ei yhtenäistä määritelmää***

Kansallisella tasolla ei ole olemassa yhtä yhtenäistä tulkintaa tukijärjestelmästä ja sen osa-alueista. Vaikka paikallisten olosuhteiden huomioimisen mahdollistava kuntien autonomia opetuksen järjestämisessä on muokannut kuntien tukijärjestelmät hyvin erilaisiksi, maiden välisen vertailtavuuden kannalta Suomen tukijärjestelmää ohjaavat kuitenkin yhtenäiset valtakunnalliset normit, ja tilastointi tehdään valtakunnallisen tiedonkeruun pohjalta. Verrattuna tilannetta esimerkiksi maihin, joissa on useita erilaisia koulujärjestelmiä, jolloin valtakunnallisen kuvan selvittäminen on erityisen vaikeaa (vrt. Bray & Jiang 2014; Fairbrother 2014; Richardson & Powell 2011). Esimerkiksi Sveitsin kantoneissa on osin erilaiset koulujärjestelmät, eikä niissä kaikissa kerätä tilastotietoja erityisopetuksesta, jolloin kokonaiskuvan saavuttaminen koko maan tasolla on hankalaa (ks. esim. European Commission 2012). Toki edellä kuvattu ei poista sitä tosiseikkaa, että jollakin tavalla on hyvä huomioida se, että tukijärjestelyt vaihtelevat Suomessakin laajasti.

Erilaiset koulujärjestelmät ja esimerkiksi tilastointeihin sisällytetyt eri koulu- ja luokka-asteet vaikeuttavat myös vertailua, kuten esimerkiksi Graham ja Jahnukainen (2011 ks. myös Jahnukainen 2012a) ovat kuvanneet. Suomessa erityisopetustilastot kattavat esi- ja perusopetuksen sekä ammatillisen toisen asteen<sup>30</sup>, mutta

---

<sup>30</sup> Tietoja on kerätty myös lukiokoulutuksen opiskelijoista, joille on toteutettu erityisiä opetusjärjestelyjä. Tilastoja ei kuitenkaan ole julkaistu, sillä joukko on koko maan tasolakin niin pieni. (SVT 2017a.)

useissa maissa tilastot kattavat oppilaat aina esiopetuksesta toisen asteen koulutuksen loppuun asti, eli vuosiluokalle 12.

Ylikansallisella tasolla on useampaan otteeseen pyritty saamaan aikaan mahdollisimman vertailukelpoinen määritelmä erityisopetukselle ja sen tilastoluokille. Työ jatkuu edelleen. (esim. European Commission 2012, 2013; OECD 2018b; ks. osatutkimus III.) Viimeisimmän laajan selvityksen teosta vastasi Eurostat (European Commission 2012), ja siinä selvitettiin erityisopetuksen tilastoinnin lisäämistä laajaan UOE-tiedonkeruuseen (UNESCO OECD Eurostat joint data collection). Tavoitteena oli selvittää Lissabonin strategiaan liittyvän erityisopetuksen EU-indikaattorin tuottamista. Raportissa todettiin, että yhden yhtenäisen erityisopetuksen määritelmän saavuttaminen kaikkien selvitykseen osallistuneiden maiden kesken ei todennäköisesti ole mahdollista (European Commission 2012; ks. myös OECD 2016). Eri maiden tukijärjestelmät ja tilastoluokat ovat keskenään erilaisia, eivätkä viralliset tilastoviranomaiset kerää kaikissa maissa valtakunnallisesti tilastoja, jolloin vertailukelpoisen tiedon tuottaminen on vaikeaa. Eurostatin raportissa kuitenkin todetaan, että vertailtavuuden ongelmat eivät saa estää asian jatkoselvittämistä. Tilastotietojen oheen kerättävät laadulliset kuvaukset ja mahdollisesti kapeampien indikaattorimaisten tietojen tuottaminen voisivat raportin mukaan olla mahdollisia etenemiskeinoja. Indikaattorilla viitattiin tässä yhteydessä segregatio-indikaattoriin, eli tässäkin tutkimuksessa käytettyyn määritelmään, joka kuvaa niiden oppilaiden osuutta perusopetuksen oppilasmäärästä, joiden opetuksesta 80 prosenttia tai enemmän toteutuu erityisluokilla tai erityiskouluissa. (European Commission 2012.) Eurostatissa asia on jäänyt resursien vähyyden vuoksi kesken, mutta OECD ja European Agency jatkavat tahoillaan tietojenkeruun kehittämistä. European Agency kerää maiden omien määritelmien mukaista tilastotietoa ja laadullisia kuvauksia sekä tekee niiden pohjalta kuvauksia ja vertailuja inklusion näkökulmasta. (European Agency 2016; European Commission 2013; European Parliament 2017; Koivula 2017a; OECD 2018b.) European Agency käyttää inklusioon perustuvaa määritelmää (80 prosenttia tai enemmän yleisopetuksen ryhmässä). Suomi, kuten useat muutkaan maat, eivät pysty nykyisten tilastointien pohjalta toimittamaan tietoja täsmällisesti tämän määritelmän mukaisesti, sillä Suomen tilastoluokkiin ei sisälly kyseistä 80 prosentin raja-arvoa (ks. osatutkimus III; European Agency 2017; Koivula 2017a; SVT 2017a).

### ***Historian huomioiminen***

Tilastoihin perustuvassa kuvailussa ja vertailussa tulee huomioida myös järjestelmän kehitys ja kerrostuneisuus, kuten esimerkiksi Jahnukaisen artikkelista (2011; ks. myös 2012a; Richardson & Powell 2011) käy hyvin ilmi. Kuvattavan ilmiön kehityshistoria tulee huomioida vähintään siltä osin, ettei tilastoissa esiintyvää yhtäkkistä määrien kasvua tulkitse suoraan oppilaiden tuen tarpeen kasvuna, vaan



mahdolliset tilastoinneissa ja niiden määritelmässä tapahtuneet muutokset sekä aikasarjan vertailukelpoisuus otetaan myös huomioon. Yhtenä esimerkkinä tästä on osa-aikaisen erityisopetuksen oppilasmäärän 37 000 oppilaan lisäys vuosien 1998 ja 2002 tilastointien välillä, mikä liittyi kolmeen tilastointiperiaatteen muutokseen, joiden johdosta osa-aikaista erityisopetusta saaneeksi laskettiin aiempaa vähemmän perustein (osatutkimus III; ks. Jahnukainen 2006; Lintuvuori 2010).

Merkitystä on myös tarkastelun kohteena olevalla aikavälillä, kuten tuli esille osa-aikaiseen erityisopetukseen liittyvien tulosten yhteydessä. Tarkasteltaessa esimerkiksi osa-aikaista erityisopetusta vain oppimisen ja koulunkäynnin tuen järjestelmän ajalta osa-aikaisen erityisopetuksen tarjonnan ja tätä myötä mahdollisesti myös tarpeen voisi tulkita kasvaneen reilusti, mutta pitempää aikaväliä tarkasteltaessa voidaan havaita, että kasvu johtuu pääosin siitä, että juuri oppimisen ja koulunkäynnin tuen järjestelmään siirryttäessä oppilasmäärät olivat matalimmillaan koko 2000-luvulla ja tukea saaneiden osuudet ovat säilyneet suhteellisen tasaisina pitkää aikaväliä tarkasteltaessa. Tukijärjestelmän muutokseen kytketyn tilastointimuutoksen yhteydessä vuonna 2011 myös osa-aikaisen erityisopetuksen syyn tilastoinnista luovuttiin ja osa-aikaisen erityisopetuksen tilastointi kavennettiin koskemaan vain oppilasmäärää. Samaan aikaan tilastointimuutoksen kanssa oppilasmäärä väheni reilulla 10 000 oppilaalla (lukuvuosien 2009–2010 ja 2010–2011 välillä). Se, miltä osin määrien muutosta selittää tilastoinnin muutos ja miltä osin esimerkiksi osa-aikaiseen erityisopetukseen kohdistettujen resurssien väheneminen ja käytäntöjen uudelleen muotoutuminen, ei kuitenkaan ole näillä aineistoilla selvitettävissä. Aiemmin tarkasteltu laaja kuntien välinen vaihtelukin palautuu osin kuntien jo historiallisesti erilaisiin tukijärjestelmiin ja rakenteisiin, jotka eivät kerralla muutu toisenlaisiksi.

### ***Painotus vaikuttaa kuvaukseen***

Samoista tilastoluvuista voidaan tulkita ja laskea tukea saavien oppilaiden osalta erilaisia osuuksia sen mukaan, mitä halutaan kuvata tai painottaa, ja mitä määritelmää esimerkiksi opetuksen toteutuspaikasta milloinkin käytetään. Kuviossa 20 on havainnollistettu esimerkein ensiksi kolme erilaista tapaa kuvata segregoidusti opetettujen oppilaiden osuutta suhteessa perusopetuksen oppilasmäärään ja tämän jälkeen kaksi tapaa kuvata erityistä tukea saaneiden oppilaiden opetuksen toteutuspaikkaa suhteessa erityistä tukea saaneiden oppilaiden määrään.

<b>6 %</b> erityisluokalla	<b>3,8 %</b> segregoidusti (80 % tai enemmän)	<b>2,8 %</b> opetus kokonaan erityisluokalla tai erityiskoulussa	<b>62 %</b> erityistä tukea saavista yleisopetuksen ryhmissä	<b>80 %</b> erityistä tukea saavista erityisluokilla
-------------------------------	---	---	---	---

**Kuvio 20.** Tulkintoja erityistä tukea saaneiden oppilaiden opetuksen toteutuspaikoista vuoden 2016 tilastolukujen pohjalta (SVT 2017a)

Ensimmäisessä esimerkissä erityisluokilla kokoaikaisesti opiskelevien oppilaiden osuuteen on laskettu mukaan kaikki ne perusopetuksen oppilaat, jotka opiskelevat osan ajastaan erityisluokilla ja osan yleisopetuksessa.

”Nykyisin noin 6 % peruskoulun oppilaista siirretään erityisluokalle. Luku on korkeimpia koko maailmassa. [...] Kansainväliset normit eivät vaadi täydellistä luopumista erityisluokista, mutta korostavat, että niiden tulee olla harvinainen poikkeus. Kuusi prosenttia ei sitä ole; monissa kunnissa tämäkin raja ylittyy.” (Saloviita 2015, 95.)

Osuudessa on mukana erityistä tukea saaneiden oppilaiden opetuksen toteutuspaikan kaikki muut tilastoluokat lukuun ottamatta kokoaikaisesti yleisopetukseen integroituja oppilaita. Näin ollen perusopetuksessa erityisluokalla opiskelevaksi on laskettu myös esimerkiksi ne oppilaat, joiden opetuksesta 51–99 prosenttia on järjestetty yleisopetuksen ryhmässä. Erityisopetuksen strategiassa, jossa haluttiin painottaa integraatiota ja inklusiota, oli päinvastoin laskettu yhteen sen aikaisten tilastoluokkien pohjalta kaikki kokonaan ja osittain yleisopetukseen integroidut oppilaat kuvaamaan integroitujen oppilaiden määriä (OPM 2007a, 13; ks. Lintuvuori 2010).

Toinen esimerkki havainnollistaa sitä osuutta, joka kansainvälisen määritelmän (osatutkimus III; European Agency 2016; European Commission 2012) mukaisesti kuvastaisi niiden oppilaiden osuutta perusopetuksen oppilaista, jotka saavat opetuksestaan 80 prosenttia tai enemmän segregoidussa ympäristössä erityisluokalla tai erityiskoulussa.

Kolmannessa esimerkissä on laskettu mukaan ne oppilaat, joiden opetus on kokonaan tilastoitu toteutuvaksi erityisluokilla ja erityiskouluissa.

Neljäs ja viides luku havainnollistavat erityistä tukea saaneiden oppilaiden opetuksen toteutuspaikkoja pohjautuen edellä kuvattuihin tapoihin laskea osittaisen integraation tilastoluokat yhteen joko erityisluokilla ja -kouluissa opiskelevien kanssa tai integraatiota korostavasti yleisopetuksessa opiskelevien oppilaiden lukujen kanssa. Painotusta vaihtamalla voidaan saada kuva joko suhteellisen integratiivisesti toteutetusta tuesta tai varsin segregatiivisesti opetuksensa saaneista erityistä tukea saavista oppilaista.

Kaikissa kuvion 20 esimerkeissä sama ryhmä oppilaita (opetus osin yleisopetuksen ryhmässä) on laskettu painotuksesta riippuen mukaan eri lukuihin. Samaa järjestelmää on siis mahdollista kuvata monella eri tavalla. Kaikki laskentatavat han ovat mahdollisia, mutta ne painottavat asian eri puolia. Tilastokuvauksia tulkittaessa tai kansainvälisesti, alueellisesti ja ajallisesti vertailtaessa olisi oleellista kiinnittää huomiota siihen, mitä lukuihin on kulloinkin sisällytetty ja miten ne järjestelmää kuvaavat.

### ***30 prosentin kokonaisuus?***

Useammassa yhteydessä Suomen erityisopetusta saaneiden oppilaiden osuudeksi on ilmoitettu noin 30 prosenttia perusopetuksen oppilaista, mikä on saatu laske-  
malla yhteen kaikki se tuki, jota erityisopetuksessa on annettu (esim. Graham & Jahnukainen 2011; Richardson & Powell 2011; Sahlberg 2011, 2015). Kuten esi-  
merkiksi Kivirauma ja Ruoho (2007; ks. myös Graham & Jahnukainen 2011; Jah-  
nukainen 2012a; Jahnukainen ym. 2012; Kivirauma 2015) ovat kuitenkin kuvan-  
neet, on osa-aikainen erityisopetus niin erilaista tukea, ettei sitä tulisi laskea yh-  
teen kokoaikaisen erityisopetuksen kanssa. Suomen järjestelmälle omaleimainen  
osa-aikainen erityisopetus on sen tyypistä tukea, jota ei muissa maissa juuri lueta  
erityisopetuksen piiriin kuuluvaksi, jolloin sen laskeminen yhteen erityisen ja te-  
hostetun tuen osuuksien kanssa hämärtää Suomen järjestelmän vertailtavuutta.

Osa-aikaisen erityisopetuksen tilastointiperiaatteet ovat myös vaihdelleet ja ti-  
lastoinnissa on esiintynyt välillä osittaista päällekkäisyyttä (ks. Lintuvuori 2010,  
liite 1). Vuosien 2001–2010 välillä osa-aikaista erityisopetusta saaneiksi oppi-  
laiksi laskettiin myös ne erityisopetukseen otetut tai siirretyt oppilaat, jotka saivat  
osa-aikaista erityisopetusta, jolloin yhteenlasketuissa luvuissa sama oppilas esiin-  
tyi useamman kerran. Vuosien 1979–1998 tilastoinneissa osa-aikaisen erityisope-  
tuksen luvut eivät sisältäneet päällekkäisyyttä, eli erityisopetukseen otettuja tai  
siirrettyjä oppilaita, jotka saivat lisäksi osa-aikaista erityisopetusta. Vuodesta  
2011 eteenpäin tehostetun ja erityisen tuen tukimuotojen tilastoinnin ja takautuvan  
osa-aikaisen erityisopetuksen tilastoinnin kautta osa-aikaisen erityisopetuksen  
määrä on laskettavissa myös yleisen tuen tasolle. Syksyllä 2016 osa-aikainen eri-  
tyisopetus sisältyi 37 135 oppilaan tehostettuun tukeen ja 15 736 oppilaan erityi-  
seen tukeen (SVT 2017a). Jolloin osa-aikaista erityisopetusta lukuvuonna 2016–  
2017 saaneista 120 128 oppilaasta 67 257 sai osa-aikaista erityisopetusta yleisenä  
tukena (SVT 2018). Näin ollen on laskettavissa, että osa-aikaista erityisopetusta  
yleisen tuen tasolla sai 12,2 prosenttia perusopetuksen oppilaista. Tehostettua tu-  
kea saaneiden oppilaiden osuus oli 9,0 prosenttia ja erityistä tukea saaneiden op-  
pilaiden osuus 7,5 prosenttia, jolloin tukea saaneiden oppilaiden kokonaisuusu-  
deksi saataisiin 28,7 prosenttia perusopetuksen oppilaista vuonna 2016. Kuten  
edellä kuitenkin kuvattiin, on osa-aikainen erityisopetus niin erilaista tukea, että  
sitä ei tulisi laskea yhteen tehostetun ja erityisen tuen kanssa.

Tehostetun ja erityisen tuen tasoilla tarjottu tuki voi tulkinnasta riippuen olla  
hyvinkin lähellä toisiaan eri kouluissa, sillä käytettävissä olevat tuen muodot ovat  
lähes samat. Toisaalta tehostettu tuki saattaa koostua esimerkiksi vain tarjotusta  
osa-aikaisesta erityisopetuksesta, jolloin se on lähellä myös yleisen tuen tasolla  
mahdollistuvaa tukea. Tehostetun tuen tason nimeäminen osaksi järjestelmää ei  
juurikaan kasvattanut osa-aikaisen erityisopetuksen osuuksia, mikä viittaa siihen,  
että tehostettua tukea vastaavaa tukea on osin tarjottu jo ennen tuen tason nimeä-  
mistä osaksi tukijärjestelmää (vrt. Jahnukainen & Itkonen 2016). Tehostettu tuki  
ei myöskään perustu hallinnolliseen päätökseen, kuten erityinen tuki, ja normien

mukaan tuki tulisi järjestää muun opetuksen yhteydessä. Erityisen tuen taso vastaa pääosin entistä erityisopetukseen otettujen tai siirrettyjen oppilaiden eli niin sanotun kokoaikaisen erityisopetuksen tilastoitua ryhmää (osatutkimus I). Näin ollen tehostettua tai erityistä tukea saaneiden oppilaiden määrien ja osuuksien laskeminen yhteen kuvaamaan esimerkiksi tukea saavien oppilaiden määrän kasvua suhteessa edelliseen järjestelmään ei ole kovin kuvaavaa. Tehostetun tuen tasolla tarjotun tuen kuvaaminen omanaan on vertailukelpoisempaa, sillä tuki on useimmiten intensiteetiltään erilaista kuin erityinen tuki.

Oppimisen ja koulunkäynnin tuen järjestelmä kattaa nykyisin periaatteessa kaiken sen oppimisen tuen, jota perusopetuksessa tarjotaan, jolloin se on huomattavasti laajempi tulkinta tukijärjestelmästä kuin sitä edeltänyt erityisopetusjärjestelmä, joka sekin sisälsi vertailevan tutkimuksen näkökulmasta niin sanotusti kevyempiä tukitoimia kuin yleisemmin erityisopetuksesi muissa maissa on tulkittu, kuten osa-aikaisen erityisopetuksen osalta kuvattiin.

Opetushallinnon tilastopalvelu Vipuseen on indikaattoriksi valittu kuvaaminen tehostettua tai erityistä tukea saaneiden oppilaiden yhteismäärän kautta (OPH 2018d). Tiedossa ei kuitenkaan ole, mihin kyseistä indikaattoria käytetään.

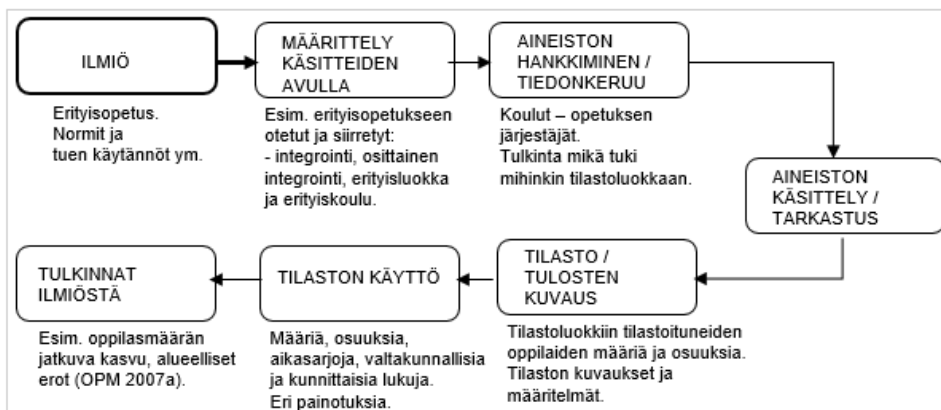
### ***Valittu tarkkuus***

Tilastojen pohjalta tehtyjen kuvausten valittu tarkkuus myös vaihtelee tilanteen mukaan. Aina ei ole niin merkityksellistä, millä tarkkuudella osuudet ja lukumäärät on kuvattu, mutta kuvausta tulkittaessa esimerkiksi pyöristämiseen ja sen suuntaan kannattaa kuitenkin kiinnittää huomiota. Joskus pyöristämisellä voidaan hakea vastaavaa vaikutusta kuin edellä olleessa esimerkissä tulkinnan painottamisella eri tavoin. Esimerkiksi erityisopetuksen strategiassa on haluttu kuvata ja painottaa sitä, että erityisopetus järjestetään yhä useammin muun opetuksen yhteydessä ja on kuvattu, että ”Erityiskouluja oli liitteenä olevan taulukon 7 mukaisesti vuonna 2006 jäljellä 176, mikä on 93 koulua ja noin 4 000 oppilasta vähemmän kuin vuonna 1999”, vaikka taulukon mukaan todellinen vähennys on 3 132 oppilasta. (OPM 2007a, 40, 72.) Strategiassa on ollut yleisemminkin tapana pyöristää seuraavaan tuhanteen (ks. Lintuvuori 2010), vaikka toisaalta voidaan miettiä, mistä ne lähes tuhat ylimääräistä oppilasta lukumääriin tulisivat.

### ***Tilastojen ja todellisuuden ilmiöiden suhde***

Tilastot eivät itsessään ole faktoja, vaan yksi tapa kuvata todellisuuden ilmiöitä hyvin ja perustellusti (May 2011: Simpura & Melkas 2013), kuten tilastojen ominaispiirteitä eritelleessä luvussa 3 kuvattiin. Tilastojen ominaisuuksiin kuitenkin liittyy se, että tilastoluokat kaventavat maailmaa. On luotava ilmiötä kuvaava käsite, jonka tiedonantajat, tilastojen tekijät sekä tilastojen käyttäjät ymmärtävät määritelmien pohjalta mahdollisimman yhtenäisesti (Kurkela & Sauli 1998; May

2011). Kuviossa 21 kuvataan ilmiön todellisuuden ja tilastojen suhdetta erityisopetusjärjestelmässä mukaillen Simpuran ja Melkaksen (2013, 13) kuvausta tilastojen ja todellisuuden suhteesta.



**Kuvio 21.** Ilmiön ja tilastojen suhde – esimerkkinä erityisopetus 2000-luvun ensimmäisellä vuosikymmenellä (mukaillen Simpura & Melkas 2013, 13)

*Tilastoluokat ja määritelmät* ovat sopimuksenvaraisia ja erityisopetustilastojen osalta määrittelyyn ovat vaikuttaneet kulloinkin voimassa olevan lainsäädännön ja opetushallinnon tiedontarpeiden lisäksi myös kansainvälinen koulutuspolitiikka ja ylikansallisten toimijoiden tiedontarpeet (osatutkimus III). Kurkelan ja Saulin (1998, 28) sanoin ”Tilastojen käsitteet ja määritelmät ovat tässä mielessä toisen asteen tulkintaa, joka perustuu tulkinnanvaraiseen synteysiin arjen ja todellisuuden ilmiöistä”. Ennen tilaston ja sen käsitteiden määrittelyä on pitänyt kuitenkin todeta tarve kerätä tietoa kyseisestä ilmiöstä, sillä kaikesta ei kerätä tilastoja.

Sovittujen määritelmien pohjalta tehtävässä *tiedonkeruussa* koulujen henkilökunta tulkitsee, miten oppilaat tilastoidaan annettujen määritelmien mukaisesti, minkä jälkeen opetuksen järjestäjät tarkastavat tiedot. Usein tiedot siirretään tilastoihin kunnan oman järjestelmän pohjalta, jolloin tulkinta on ainakin osittain tehty jo kirjattaessa oppilaan tiedot järjestelmään. Kuten aiemmin on jo kuvattu, on osa tilastoluokituksista sellaisia, joissa tulkinnan varaa on enemmän, kuten osa-aikaista erityisopetusta ja opetuksen toteutuspaikkaa tilastoitaessa.

Tilastokeskuksen toteuttaman tiedonkeruun, *tietojen tarkastuksen ja käsittelyn sekä julkaisun* jälkeen erityisopetustilasto on kaikkien käytettävissä, siltä osin kuin se on päätetty virallisten tilastojen kokoelmassa julkaista. Mahdollisuus tarkempiin tilastoajoihin ja etäkäyttöön on myös olemassa, kuten tilastojen ominaispiirteiden yhteydessä kuvattiin.

*Tilastoja käytetään* hyvin monella eri taholla ja luvuista tehdään erilaisia aikasarjoja, kuvauksia ja vertailuja. Se, mitä tilastoidaan tai jätetään tilastojen ulkopuolelle, vaikuttaa osaltaan siihen kuvaan, joka ilmiöstä yhteiskunnassa muodostuu. Kuten Simpura ja Melkas (2013) kuvasivat, tilastot ovat yhteisesti sovittuja

tapoja kuvata maailmaa, mutta samalla tilastot ja niiden sisältämät kuvaustavat vaikuttavat siihen, minkälaisia käsityksiä maailmasta syntyy. Edellä kuvatut tavat tulkita, painottaa ja laskea eri tavoin yhteen tilastolukujen pohjalta kuvattuja ominaisuuksia vaikuttavat myös siihen, minkälainen kuva ilmiöstä milloinkin syntyy. Kuten Kurkela ja Sauli (1998) myös kuvasivat, on muistettava, että monet ilmiön ulottuvuudet saatetaan havaita vain siksi, että tilastojen katse on suunnattu niihin.

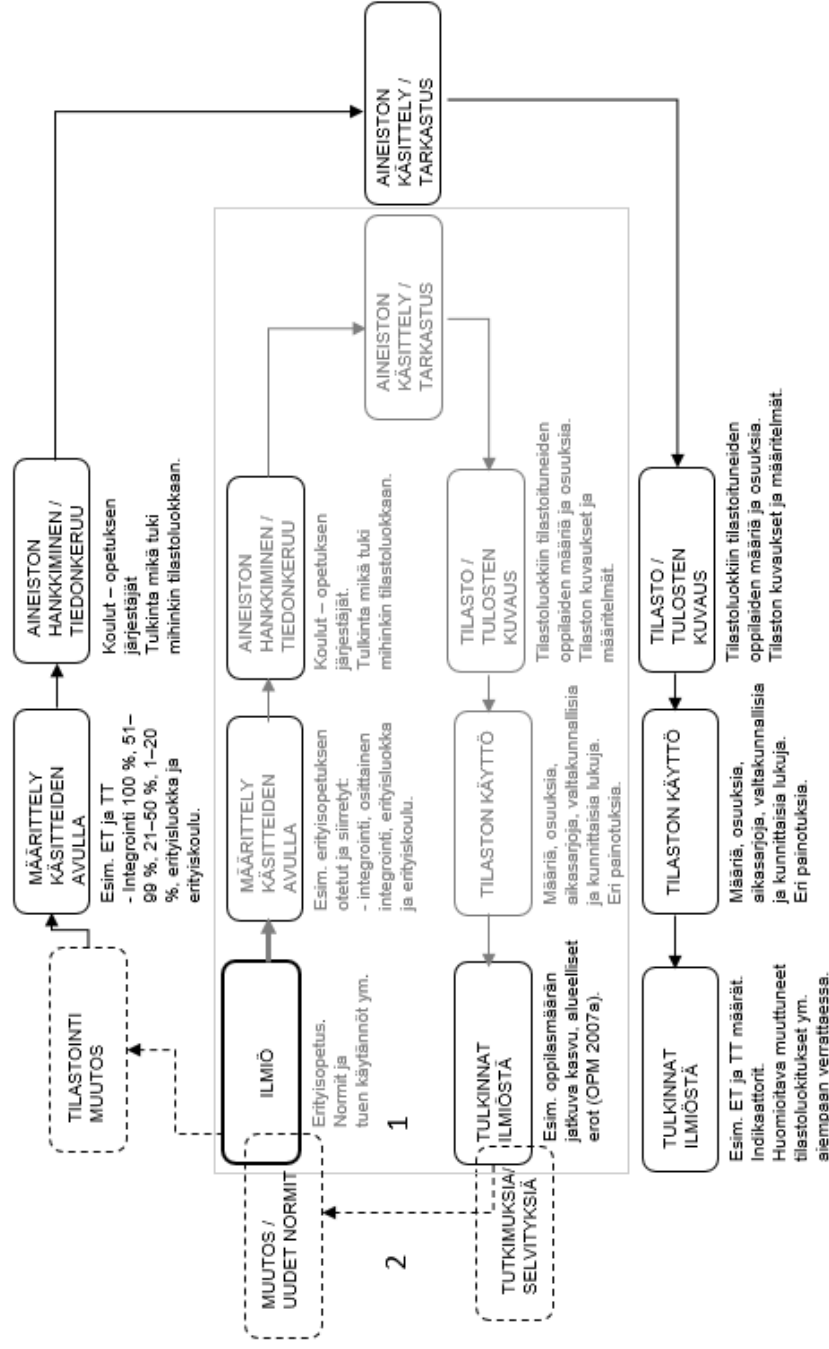
*Tilastotiedoilla ja tulkinnoilla* on asemansa päätöksentekoprosessissa niin ylikansallisella tasolla kuin valtakunnallisesti ja paikallisestikin, kuten tutkimuksen lähtökohdissa kuvattiin. Ajoittain tilastojen ja muiden tutkimusten pohjalta saatu kuva ilmiön kehityksestä ja nykytilasta johtaa muutoksiin ilmiön ohjauksessa ja käytännöissä, kuten erityisopetuksen strateginen kehittäminen johti oppimisen ja koulunkäynnin tuen järjestelmään siirtymiseen (Laki perusopetuslain muuttamisesta 642/2010; OPH 2011; OPM 2007a). Tarvetta muutokselle perusteltiin muun muassa erityisoppilasmäärien jatkuvalla kasvulla sekä kuntien erilaisilla käytännöillä tuen järjestelyissä (OPM 2007a).

Normien ja tukijärjestelmän käytäntöjen muuttuessa muutettiin myös tilastointia, kuten kuviossa 22 on havainnollistettu edellä kuvatun syklin (1) ympärille kuvatun ilmiön tilastollisen uudelleen määrittelyn syklin (2) avulla. Osa tilastoinnin aikasarjoista katkesi, kun tilastoluokkia oli muutettava paremmin oppimisen ja koulunkäynnin tuen järjestelmää vastaavaksi (osatutkimus I). Esimerkiksi tuen toteutuspaikkojen osalta muutettiin tilastoluokkia, mikä tulee ottaa huomioon tilastojen tulkinnassa. Uusien määritelmien pohjalta toteutetun tiedonkeruun jälkeen tilastot julkaistaan ja tilastolukujen yhteydessä kuvataan uudet määritelmät ja aikasarjojen muutokset aiempaan tilastoon verrattuna.

Uusien tilastolukujen pohjalta tehdään päätelmiä ilmiöstä ja sen kehityksestä. Muutetun tukijärjestelmän kehitystä tarkastellaan näin ollen muutetun tilastoinnin pohjalta suhteessa edelliseen järjestelmään. Aiempaan järjestelmään verrattaessa on huomioitava niin tukijärjestelmän kuin siitä kerätyn tilastoinnin muutokset ja tilastojen vertailukelpoisuus, joka tilaston yhteydessä kuvataan. Joskus voi olla, että tilastojen pohjalta saatu kuva jostakin ilmiöstä muuttuu vain siksi, että tilastojen määritelmiä muutetaan, eikä itse käytännöissä tapahdu mitään muutosta. Määritelmien muutokset kuvataan tilaston yhteydessä ja vertailukelpoisuuden heiketessä tai katketessa tilastotiedon raportointiin on kiinnitettävä erityistä huomiota. Yksi jo aiemmin esille tullut esimerkki tämän kaltaisesta muutoksesta on osa-aikaisen erityisopetuksen tilastointiperiaatteiden muutos 2000-luvun alussa, jolloin esimerkiksi jo ensimmäisestä osa-aikaisen erityisopetuksen kontaktista tuli periaatteessa tilastoinnin kannalta relevantti aiemman kymmenen käyntikerran rajan sijaan (ks. Lintuvuori 2010; osatutkimus III). Huomioitava on myös, että tilastojen pohjalta luotuun ilmiönkuvaukseen vaikuttaa se, että jotakin ei tilastoida, kuten tukijärjestelmän kuvauksen yhteydessä tuli ilmi. Pitkälti normeihin perustuvissa tilastoissa ei esimerkiksi tehostettua tukea saavien oppilaiden muun opetuksen ulkopuolella olevia opetuksen toteutuspaikkoja tilastoida silloinkaan, kun

toteutuspaikka on vastaava kuin erityistä tukea saavalla oppilaalla. Tilastojen valokeila ei siis kata koko tukijärjestelmää, ja kuten Simpura ja Melkas (2013; ks. myös May 2011) ovat todenneet, tilastojen antama kuva yhteiskunnasta tai tietyistä sen ilmiöistä on aina jollakin tavalla puutteellinen.

Tilastot tuottavat toistuvaa suhdannetietoa aikasarjoina, mihin yksittäiset tutkimukset eivät pysty. Erityisopetustilasto on tärkeä määrällinen kokonaisuaineisto, joka kuvaa ominaispiirteidensä rajoissa oppimisen ja koulunkäynnin tuen järjestelmää vuosittain. Tilasto- ja tutkimustiedon rooli on kuitenkin erilainen ja tilastot eivät esimerkiksi pysty kuvaamaan järjestelmän muuttunutta rakennetta, ennen kuin tilastojen sisältöä muutetaan sitä kuvaamaan, ja silloinkin vain siinä määrin kuin tilastoluokituksia muun muassa normeihin pohjaten tuotetaan. Yksittäinen tutkimus tai toistuva selvitys soveltuukin paremmin esimerkiksi tukijärjestelmän rakenteen ja erilaisten toimintatapojen tutkimukseen. (Osatutkimus I; ks. myös Simpura & Melkas 2013.) Kuten Simpura ja Melkas (2013) ovat kuvanneet, tutkimuksessa kysymyksenasettelu ja tutkimuskohteet ovat usein laaja-alaisempia ja keskittyvät enemmän yksittäisiin, kertaluontoisiin kysymyksiin. Tilastoja taas tuotetaan standardoiduilla menetelmillä toistuvasti. Tilasto ja tutkimus voivat täydentää toisiaan ja usein tilastoja myös käytetään tutkimusaineistona, kuten tässäkin tutkimuksessa.



**Kuvio 22.** Imiön ja tilastojen suhde – erityisopetus ja oppimisen ja koulunkäynnin tuki ennen tilastollista uudelleen määrittelyä (sisempi sykli 1) ja sen jälkeen (ulompi sykli 2) (mukailten Simpura & Melkas 2013, 13)



## 6 Päätulokset ja pohdinta

Oppimisen ja koulunkäynnin tuen järjestelmällä on tärkeä asemansa perusopetuksessa, jossa opetus tulee järjestää oppilaiden ikäkauden ja edellytysten mukaisesti. Oppilaalla on myös oikeus saada riittävää oppimisen ja koulunkäynnin tukea heti tuen tarpeen ilmetessä. (OPH 2014; Perusopetuslaki 628/1998 3 §, 30 §.) Alueellisen tasa-arvon näkökulmasta opetuksen yhtenä tavoitteena on turvata riittävä yhdenvertaisuus koulutuksessa koko maan alueella (Perusopetuslaki 628/1998 2 §). Tavoitetta soveltaen oppilaiden tulee olla yhdenvertaisia myös tuen saatavuuden suhteen koko maassa (vrt. VTV 2013).

Tämän tutkimuksen tulosten valossa tuen tarjonnassa on edelleen laajaa hajontaa kuntien ja alueiden välillä, kuten oli myös erityisopetusjärjestelmässä vuosien 2001–2010 välillä (Kirjavainen ym. 2014c; VTV 2013). Tehostetun tuen tarjonta vaihteli kuntien välillä 0–24 prosentin ja erityisen tuen tarjonta 0–17 prosentin välillä kunnan perusopetuksen oppilasmäärästä vuonna 2016. Osa-aikaisen erityisopetuksen tarjonnassa tukea saaneiden oppilaiden osuudet kunnan oppilasmäärästä vaihtelivat aina nolasta prosentista 54 prosenttiin lukuvuonna 2015–2016. Tuen tarjonnassa tehostetussa ja erityisen tuessa sekä osa-aikaisessa erityisopetuksessa oli eroja myös suurilla kuntia vertailtaessa.

Tukijärjestelyiden tutkiminen pienten ja suurten kuntien sekä tuen tarjonnan näkökulmasta ääripäissä olevien kuntien osalta erikseen on perusteltua, sillä kunnat tarjoavat opetusta ja tukea eri tavoin paikallisten, jo historiallisestikin erilaisiksi muotoutuneiden tukijärjestelmiensä puitteissa. Kunnittaista ja alueellista vaihtelua kuvattaessa ei tässä tutkimuksessa arvioida tukijärjestelmien hyvyttä tai huonoutta, mutta olisi jatkossa selvitettävä toteutuuko oppilaiden oikeus tukeen koko maassa.

Tämän tutkimuksen alueellisia eroja kuvaavia tuloksia vahvistaa valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoimintaan liittyvässä selvityksessä tehty alueellisten erojen tarkastelu, joka tehtiin tilastojen lisäksi myös laajoihin arviointiaineistoihin pohjautuen (Lintuvuori & Vainikainen 2018). Oppimaan oppimisen vuoden 2017 valtakunnallisen arvioinnin aineiston (N = 7 389) pohjalta tarkasteltuna erot osoitettiin osaamisessa suuralueiden välillä olivat tilastollisesti merkitseviä, mutta pieniä ja samansuuntaisia kuten Pisa 2015 -tutkimuksen aineistossakin. Alueelliset tasoerot heijastuivat myös tehostettua ja erityistä tukea saaneiden oppilaiden ryhmiin. (Lintuvuori & Vainikainen 2018; ks. myös osatutkimus II; Vettenranta, Välijärvi ym. 2016.) Samalla kuitenkin havaittiin, että erityisesti tehostetun tuen tarjonnan kriteereissä näyttäisi olevan alueellisia eroja. Aineistot eivät mahdollistaneet tuen saannin kriteerien tarkempaa tutkimista, mutta vahvistavat osaltaan aiempia tuloksia siitä, että tulkinnat tehostetusta ja erityisestä tuesta vaihtelevat

alueittain (Lintuvuori & Vainikainen 2018; ks. myös Ahtiainen ym. 2012; Rajala 2017; Thuneberg & Vainikainen 2015).

Alueellisten erojen pienentäminen on nostettu koulutuspoliittisesti esille (esim. Ahonen ym. 2015; OKM 2012, 2014a, 2014d, 2018a; OPH 2018f; VN 2014). Vuonna 2018 avattiinkin hakuun kaksi uutta muun muassa oppimisen ja koulunkäynnin tuen käytänteiden kehittämiseen ja alueellisen eriarvoistumiskehityksen ehkäisemiseen liittyvää hakemuksiin perustuvaa valtionavustusta (OPH 2018a, 2018b, 11.10.2018, 8.11.2018). Opetuksen järjestäjille ja kouluihin osoitettujen hankerahojen lisäksi olisi kuitenkin myös tutkittava tarkemmin sitä, mistä alueelliset erot johtuvat. Alueiden välisiä eroja tulisi tutkia käytännön tukitoimia selvittämällä ja tätä kautta arvioida toteutuuko oppilaiden yhdenvertaisuus ja oikeus saada tukea koko maassa (ks. myös Lintuvuori & Vainikainen 2018).

Oppilaiden tasa-arvoisen ja yhdenvertaisen kohtelun kannalta kuntien väliseen erityisen tuen toteutuspaikkojen laajaan vaihteluun sekä oppimäärien yksilöllistämiseen tulisi myös kiinnittää tarkempaa huomiota. Erot olivat suuria myös suurten kuntien välisessä tarkastelussa.

Eroja kuntien tuen tarjonnassa havainnollistaa esimerkiksi kokoaikaisesti muun opetuksen yhteydessä (yleisopetuksen ryhmässä) opiskelleiden erityistä tukea saaneiden oppilaiden osuuksien vaihtelu vuonna 2016 (SVT 2017a). Valtakunnallisesti tarkasteltuna vajaa 20 prosenttia erityistä tukea saaneista oppilaista opiskeli kokoaikaisesti muun opetuksen yhteydessä. Kunnittaiset osuudet vaihtelivat 0–100 prosentin välillä suhteessa kunnan erityistä tukea saaneisiin oppilaisiin. Suurten kuntien osuudet vaihtelivat 5–38 prosentin välillä. Vastaavasti suhteessa kunnan perusopetuksen oppilasmäärään opiskelu kokoaikaisesti muun opetuksen yhteydessä vaihteli suurissa kunnissa 0,4 prosentista 3,8 prosenttiin. Kansainvälisen määritelmän mukaisesti segregoidusti opetettujen oppilaiden (opetuksesta 80 % tai enemmän tapahtuu erityisluokalla tai erityiskoulun erityisryhmässä) (European Agency 2016; European Commission 2012) osuus vaihteli suurtenkin kuntien välillä 1,6 prosentista 8,6 prosenttiin kunnan perusopetuksen oppilaista, ja joissakin kunnissa erityinen tuki oli järjestetty lähinnä erityiskouluissa (SVT 2017a). Osassa kunnista tukijärjestelmä on edelleen selkeämmin painottunut yleisopetuksesta erilliseen erityisopetukseen yhtenäisen perusopetusjärjestelmän sisällä (vrt. OPM 2007a; Pijl & Mejer 1991; Richardson & Powell 2011).

Tilastopohjaisessa analyysissä on kuitenkin otettava huomioon, että oppimisen ja koulunkäynnin tuen järjestelmä palvelee hyvin heterogeenista oppilasjoukkoa ja samaan tilastoluokkaan luokituu tarjotun tuen ja resursoinnin kannalta erilaista tukea saavia oppilaita. Tilastot eivät anna mahdollisuutta kuvata myöskään oppimisen ja koulunkäynnin tuen tarvetta vaan ne kuvaavat tuen tarjontaa. Tilastoyksiköksi lasketaan vasta kun tullaan tuen piiriin. Tilastot ja edellä mainitut arviointiaineistot eivät kerro vuosiluokittaisista eivätkä kouluittaisista todellisista tukitoimista. Järjestelmätasaisen tutkimuksen lisäksi tarvittaisiinkin alueellisiin eroihin

liittyvää kenttätutkimusta, jossa oppilaan saamaa todellista tukea voitaisiin tutkia erilaisissa tuen toteutuspaikoissa sekä erilaisilla opetuksen järjestäjillä.

Opetuksen toteutuspaikoista pitkälti normeihin perustuva tilastoaineisto jättää tarkastelun ulkopuolelle tehostetun tuen toteutuspaikat. Rehtorikyselyaineisto kuitenkin osoitti, että kunnissa ja kouluissa on erilaisia käytäntöjä tehostettua tukea saavien oppilaiden opetuksen järjestämisessä. Osin on syntynyt myös erillisiä kokoaikaisia tehostetun tuen ryhmiä samoin kuin yhdistettyjä tehostetun ja erityisen tuen ryhmiä (osatutkimus I ja II; ks. myös Hienonen & Lintuvuori 2018; Kupiainen & Hienonen 2016; Pulkkinen & Jahnukainen 2015). Vastaava ilmiö havaittiin edelleen vuoden 2018 rehtorikyselyaineistossa (Lintuvuori, Thuneberg & Vainikainen 2018). Sekä vuoden 2017 oppimaan oppimisen arvioinnin aineistossa ( $N = 7\,389$ ), jossa yli neljä prosenttia kaikista ryhmistä oli tehostetun tuen sekä tehostetun ja erityisen tuen ryhmiä. Vajaa puolet näistä ryhmistä selittyi loogisesti joustavan perusopetuksen (JOPO) perusteella muodostetuilla ryhmillä, mutta muille vastaaville ryhmille ei ollut tulkittavissa selkeää ryhmämuodostusperustetta (Hienonen & Lintuvuori 2018). Se, onko jokin pienryhmä koulussa tai kunnassa tarkoitettu tehostettua vai erityistä tukea saaville oppilaille, voi olla veteen piirretty viiva. Myös osa-aikaisessa erityisopetuksessa tai muilla vastaavilla perusteilla muodostetuissa ryhmissä suurikin osa tuesta saatetaan tarjota niin sanotun yleisopetuksen ryhmän ulkopuolella. Joskus nämä ryhmittelyt voivat olla hyvinkin pysyviä. Myös Opetushallitus (Koivula 2012) on pian lakimuutoksen voimaan tulon jälkeen ottanut asiaan kantaa, ja todennut, että tehostettua tukea saavista oppilaista ei tulisi muodostaa omia, erillisiä opetusryhmiään. Sillä tällöin on vaarana, että näistä opetusryhmistä muodostuu tasoryhmiä. Erilaisia käytäntöjä olisikin tarpeen selvittää tarkemmin, sillä tällaisenaan tehostetussa tuessa muun opetuksen ulkopuolelle sijoitetut opetuspaikkaratkaisut eivät kuulu hallinnollisen päätöksenteon piiriin toisin kuin erityisessä tuessa. Tämä on ongelmallista muun muassa siksi, että vain hallintopäätöksessä tehdyt ratkaisut kuuluvat valitusoikeuden piiriin (Hallintolainkäyttölaki 586/1996; Hallintolaki 434/2003; ks. Lahtinen & Lankinen 2015, 365–368; Rajala 2017.) Valitusoikeuden puuttuminen liittyy näin ollen osaltaan oppilaan oikeusturvaan.

Vielä ongelmallisempi seikka yhdenvertaisuuden ja oppilaiden oikeusturvan kannalta on oppimäärien yksilöllistäminen silloin, jos se tehdään liian helposti ennen kuin oppilasta on riittävien tukikeinojen sekä erityisten painoalueiden mukaisen opiskelun kautta tuettu ja nämä keinot on todettu riittämättömiksi. Oikein perustein tehty yksilöllistäminen on useimmiten oppiaineen opiskelusta vapauttamista parempi ratkaisu, mutta yksilöllistämiseen liittyen toimintatapojen tulisi olla tarkkaan määriteltyjä ja selkeitä.

Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuksessa todettiin, että lainsäädäntö on säädellyt väljästi oppimäärien yksilöllistämistä. 2000-luvun ensimmäisenä vuosikymmenenä oppiaineiden yksilöllistäminen lisääntyi ja kuntien

sekä ikäluokkien väliset erot olivat huomattavia. Kehitystä pidettiin huolestuttavana, sillä oppimäärien yksilöllistäminen heikensi tulosten mukaan nuorten jatko-opintovalmiuksia. (VTV 2013.)

Tämän tutkimuksen tulosten mukaan yleisimmät yksilöllistetyt oppiaineet olivat keskeisiä oppiaineita: englanti, matematiikka, ruotsi ja äidinkieli. Väärin perustein tehty yksilöllistäminen saattaa näin ollen toimia ikään kuin umpiperänä perusopetuksen sisällä, sillä se voi vaikuttaa jatko-opintovalmiuksiin (vrt. Kirjavainen 2016; VTV 2013) ja myöhemmin mahdollisesti koko elämään.

Tuloksellisuustarkastuksen jälkiseurantaraportin (VTV 2017) mukaan, kuntien välisiin eroihin on opetus- ja kulttuuriministeriön vastauksen perusteella pyritty puuttumaan, määrittämällä oppimisen ja koulunkäynnin tuen järjestelmään siirryttäessä yksilöllistamisestä tehtävä päätös hallintolain mukaiseen erityisen tuen päätökseen sekä tarkentamalla opetussuunnitelmassa, että oppilaan on aina saatava tukea ennen yksilöllistämistä. Lisäksi todetaan, että Opetushallitus on järjestänyt maksullista täydennyskoulutusta aiheeseen liittyen.

Tämän tutkimuksen tulosten mukaan oppimäärien yksilöllistäminen on kaiken kaikkiaan hieman vähentynyt vuoden 2011 noin 4,1 prosentista vuoden 2016 3,3 prosenttiin perusopetuksen vuosiluokkien 1–10 oppilaista (SVT 2012, 2017a). Suurten kuntien väliset erot olivat edelleen kuitenkin melko suuria vuonna 2016. Kuntien välinen vaihtelu oppimäärien yksilöllistamisessä näkyy esimerkiksi siinä, että osassa suuristakin kunnista tuki on järjestetty siten, että oppimäärien yksilöllistämisen tarve säilyy perusopetuksen vuosiluokkien 1–10 oppilasmäärään nähden suhteellisen pienenä (1,6–1,9 %), kun taas osassa kunnista yksilöllistettyjä oppimääriä opiskeli huomattavasti suurempi osuus perusopetuksen vuosiluokkien 1–10 oppilaista (5,4–6,4 %) vuonna 2016 (SVT 2017b).

Koska kyseessä on oppilaan yhdenvertaisuuteen ja oikeusturvaan liittyvä asia, olisi sitä tutkittava tarkemmin. Ei voi olla niin, että vain kunnan historiallisesti muotoutuneen tuen järjestelmän tai heikon taloudellisen tilanteen takia oppilaat joutuvat eriarvoiseen asemaan jatko-opintokelpoisuudessa. Osoitettu vaihtelu kuntien välillä on niin suurta (ks. myös Kirjavainen ym. 2014a, 2014c; Suurten kuntien raportti 2006; VTV 2013), että oppilaiden yhdenvertaisen ja tasa-arvoisen kohtelun näkökulmasta tulisi oppimäärien yksilöllistämisen tarkempaa säätelyä normiohjauksessa edelleen selvittää, jotta mahdolliset turhat oppimäärien yksilöllistämiset voitaisiin välttää. Osatutkimuksessa II pohdin lisäksi, voisiko esimerkiksi arvosanan viisi mukaisen osaamisen kuvaaminen opetussuunnitelman perusteissa lähentää eri toimijoiden ratkaisuja oppimäärien yksilöllistamisessä.

Oppimäärien yksilöllistämistä ja sen perusteita on tutkittu vähän. Vuoden 1997 syntymäkohortilla tehdyn rekisteritutkimuksen perusteella oppimäärien yksilöllistäminen oli yhteydessä useisiin taustamuuttujiin ja oli selvästi yleisempää oppilailla, joiden vanhempien koulutustausta oli matala. Korkeasti koulutettujen vanhempien lapsista yksi prosentti oli opiskellut peruskoulussa yksilöllistettyjen oppimäärien mukaisesti, kun taas perusasteen varassa olevien vanhempien pojista

18 ja tytöistä 12 prosenttia oli opiskellut yksilöllistettyjä oppimääriä<sup>31</sup> (Ristikari, Keski-Säntti, Sutela, Haapakorva, Kiilakoski, Pekkarinen, Kääriälä, Aaltonen, Huotari, Merikukka, Salo, Juutinen, Pesonen-Smith & Gissler 2018). Myös erityisopetuksen tuloksellisuustarkastuksen tulosten mukaan yksilöllistettyä oppimäärää suorittaneiden oppilaiden sosioekonominen asema oli heikompi kuin perusopetuksen yleistä oppimäärää suorittaneiden oppilaiden. Erot ryhmien välillä olivat myös hyvin pysyviä tutkittujen ikäryhmien välillä. (VTV 2013.)

Suurten kuntien raportissa kuvataan mielestäni osuvasti sitä, kuinka epämääräisestä ja vaikeasti määriteltävissä ja hallittavissa olevasta asiasta on kyse. Raportissa esitellyt kyselyn tulokset pohjautuvat vielä vuoden 2004 opetussuunnitelman aikaiseen tilanteeseen ja oppimäärien yksilöllistämistä on tarkennettu myöhemmin (OPH 2011, 2014), mutta tarkennukset liittyvät lähinnä siihen, että tukea tulee tarjota ennen yksilöllistämistä.

”Yksilöllistetyt oppimäärät koetaan ongelmallisiksi ja vaikeasti määriteltäviksi. Kunnilla, kouluilla jopa yksittäisillä opettajilla on erilaiset näkemykset yksilöllistetyn oppimäärän tavoitteiden määrittelystä ja arvioinnista. Nyt näistä oppimääristä rakentuu oma erillinen systeeminsä, joka ei kuvaa oppilaan todellista osaamista eikä suhteudu yleiseen opetussuunnitelmaan. Esimerkiksi yksilöllistetyn oppimäärän mukaan opiskeleva oppilas voi arvosanalla \* 6 osata paljon enemmän kuin yleistä oppimäärää suorittava oppilas arvosanalla 6. Valtakunnalliset yleisen opetussuunnitelman mukaiset tavoitteet määritellään opetussuunnitelman perusteissa. Kuntien vastauksissa todetaan, että opettajat tai vanhemmat tai molemmat yhdessä määrittelevät yksilöllistetyn oppimäärän tavoitteet. Arviointi saattaa kuvata enemmän tavoitteenasettelun oikeellisuutta kuin oppilaan todellista osaamista. Sekä arvioivan opettajan että oppilaan oikeusturva todetaan vastauksissa heikoksi. [...] Joidenkin vastaajien mielestä yksilöllistetyt oppimäärät syrjäyttävät laillisesti niitä opiskelevia oppilaita. Vastauksissa todetaan, että siirtyminen yksilöllisiin oppimääriin siirtää oppilaan syrjään yleisen opetussuunnitelman tavoitteista yksittäisten opettajien laatimien oppimäärien varaan. Tämä johtaa helposti oppilaan syrjäytymiseen myös esimerkiksi jatko-opinnoista ja niiden tavoitteista. Vastauksissa todetaankin, että oppilaiden tietojen ja taitojen arvioinnin tulee kaikilta osin olla valtakunnallisesti vertailukelpoista.” (Raportti 2006, 17–18.)

---

<sup>31</sup> Vuonna 1997 syntyneen kohortin oppivelvollisuus alkoi vuonna 2004. Heidän kouluuraansa ja oppimäärien yksilöllistämistä ohjasi vuonna 1998 annettu perusopetuslaki (628/1998) ja vuoden 2004 perusopetuksen opetussuunnitelma (OPH 2004) sekä vuodesta 2011 alkaen laki perusopetuslain muuttamisesta 642/2010 ja perusopetuksen opetussuunnitelman perusteiden muutokset ja täydennykset (OPH 2011).

Perusopetuksen arvioinnin yhdenvertaisuus ja vertailukelpoisuus on herättänyt huolta ja Opetushallitus on käynnistänyt työryhmän kehittämään arviointia ja kuvaamaan perusopetuksen päättöarvioinnin osalta kriteerit nykyisen arvosanan 8 lisäksi myös arvosanoille 5, 7 ja 9 (OPH 31.10.2018). Tämä voisi tuoda hieman läpinäkyvyyttä myös oppimäärien yksilöllistämiseen, mutta jos kriteerit annetaan vain päättöarvosanoille, ei se juuri helpota yksilöllistämisestä päättämistä.

Yhtenä oppimisen ja koulunkäynnin tuen järjestelyihin liittyvänä palveluna Opetushallitus on avannut oppimisen tuen neuvontaan puhelinnumeron, josta ammattilainen tai huoltaja voivat kysyä apua tuen tarjontaan sekä normien tulkintaan liittyvissä asioissa (OPH 31.8.2018). Tämän tyyppinen toiminta voi tietyiltä osin yhtenäistää tehtyjä päätöksiä edellyttäen, että se otetaan laajemmin käyttöön.

Koski-rekisterin käyttöönoton myötä opetushallinto on siirtynyt oppilasohjaiseen rekisteriseurantaan perusopetuksessa (OPH 2017a) ja hallinnollisen rekisterin mahdollisuuksiin muun muassa oppimäärien yksilöllistämisen seurantaan liittyen palataan vielä seuraavassa luvussa 7.

Erityisopetustilastot eivät kata kaikkia oppimisen ja koulunkäynnin tuen osa-alueita. Tilastolliset ominaispiirteet ja rajoitteet huomioiden ne ovat kuitenkin kokonaisuutena, useiden muiden virallisten tilastojen tapaan, valtakunnallisen ja alueellisen kuvaamisen ja seurannan kannalta ensiarvoisen tärkeä julkinen aineisto, jonka avulla muun muassa edellä kuvattujen tuen tarjontaan liittyvien erojen paikantaminen on ollut mahdollista (vrt. Bowen 2009; Gorard 2001; May 2011). Tilastot tuottavat standardoiduilla menetelmillä toistuvaa suhdannetietoa aikasarjoina, johon yksittäiset tutkimukset eivät pysty (Gorard 2001; Simpura & Melkas 2013). Tilasto ja tutkimus täydentävät toisiaan, sillä tutkimuksessa kysymyksenasettelu ja tutkimuskohteet ovat usein laaja-alaisempia ja keskittyvät enemmän yksittäisiin, kertaluontoisiin kysymyksiin (esim. Simpura & Melkas 2013).

Tässä tutkimuksessa pystyttiin tilastoaineistolla paikantamaan sellaisia tasarvon ja yhdenvertaisuuden kannalta keskeisiä tukijärjestelmän osa-alueita, joiden tarkempi tutkiminen on ensiarvoisen tärkeää oppilaiden yhdenvertaisuuden näkökulmasta. Tilastoaineistolla ei kuitenkaan ole ollut tähän mennessä mahdollista tutkia tarjottua tukea oppilastasoisesti, mihin perusopetuksen oppilaiden tiedot oppilaskohtaisesti sisältävä hallinnollinen KOSKI-rekisteri tulee avaamaan aivan uusia mahdollisuuksia. Jatkossa myös tilastoinnissa tullaan käyttämään uutta rekisteriä tietolähteenä. Siksi tämän tutkimuksen tuloksia peilataan seuraavaksi vielä uuteen KOSKI-rekisteriin.

## 7 Johtopäätökset ja tulevaisuuden näkökulma

Tukijärjestelmän seuranta ja tilastointi ovat muuttumassa, kun opetushallinnossa siirrytään oppilaiden rekisteriseurantaan myös perusopetuksessa. KOSKI-palvelu tulee sisältämään oppilaskohtaisesti tiedot kaikista oppijoista koko koulu-uran ajalta. Palvelun on suunniteltu olevan käytössä täydessä laajuudessaan vuonna 2019. KOSKI kerää yhteen tiedot kunkin oppijan koulutuksesta, opintosuorituksista ja tutkinnoista. Muiden viranomaisten tiedonkeruun tarve vähenee, ja samalla kansalaisille tarjotaan mahdollisuus omien tietojensa katseluun. (OPH 2017a.) KOSKI-palvelu sisältää henkilö pohjaiset tiedot myös peruskoululaisista, joista on aiemmin kerätty vain aggregoituja tietoja; lukuun ottamatta koulutuksen hakuaineistojen tietoja peruskoulun päättäneistä eli yhteishaun opiskelijavalintarekisteriä. KOSKI tulee mahdollistamaan tietojen yhdisteltävyyden muihin henkilö pohjaisiin aineistoihin ja lisäämään tätä kautta mahdollisuuksia erityisesti esi- ja perusopetuksessa uudenlaisten tietojen tuottamiseen ja tutkimukseen. Kuten osatutkimuksessa III kuvattiin, rekisterin kautta saatavaan tietoon toki vaikuttaa se, minkälaisia tietueita, luokituksia ja rajoituksia rekisterissä tehdään<sup>32</sup>.

Myös erityisopetustilastoissa ja muissa koulutustilastoissa tullaan käyttämään uutta rekisteriä tietolähteenä. Tämä mahdollistaa jälleen tarkemman sukupuolen ja vuosiluokkien mukaisen tilastoinnin, josta osin luovuttiin oppimisen ja koulunkäynnin tuen järjestelmään siirryttäessä (ks. osatutkimus I). Rekisterin ylläpidon lisäksi erityisopetustilastojen julkaiseminen osana Suomen virallisten tilastojen kokoelmaa on tärkeää, sillä tilastotiedot ovat julkisia ja näin ollen kaikkien saatavilla. Tällöin myös niiden tuottamisesta vastaa riippumaton tilastoviranomainen, jonka toimintaa säätelevät tarkat lait ja laatu kriteerit.

Käyttäessään hallinnollista rekisteriä lähteenään tilastointi on kuitenkin riippuvainen rekisteriin tehdyistä luokituksista ja määritelmistä, eli opetushallinnon tekemistä tulkinnoista joiden pohjalta tiedot rekisteriin kerätään. Tilastointi on myös riippuvainen siitä, kuinka kattavasti tiedot rekisteriin saadaan. Tiedonkeruusta vastaava tilastoviranomainen, eli Tilastokeskus, määrittelee yhteistyössä opetushallinnon kanssa, mitä tietoja KOSKI-rekisteristä tilastointiin kerätään ja pyrkii vaikuttamaan siihen, että rekisterin sisältö palvelisi mahdollisimman hyvin tilastoinnin tarpeita. Tilastokeskus tekee lisäksi täydentäviä keruita joistakin KOSKI-rekisteriin sisällyttämättömistä tiedoista. (Rautanen 2019.)

Kouluissa tehty tulkinnot siitä, mihin rekisterin luokitukseen oppilaalle tarjottu tuki sijoittuu, tehdään jatkossa KOSKI-rekisterin määritelmien ja ohjeiden mukaisesti. Tietojen siirto rekisteriin sekä tietojen oikeellisuuden varmistaminen siirtyvät myös rekisteriä hallinnoivan toimijan, eli Opetushallituksen vastuulle,

<sup>32</sup> KOSKI ei muun muassa sisällä tietoja Ahvenanmaasta (Rautanen 2019).

kun ne erillisen tiedonkeruun aikana olivat Tilastokeskuksen laatukriteereihin perustuneiden laajojen tarkastusten piirissä. Näin ollen tilastoinnin taustaoletukset tulevat jatkossa olemaan erilaiset tiedonkeruun siirtyessä suorasta, kouluissa tukea saaneiden oppilaiden yhteismääriä keräävästä tiedonkeruusta, henkilö pohjaiseen hallinnolliseen rekisteriin pohjautuvaksi. Esi- ja perusopetuksen tilastointi tehdään vielä vuoden 2019 osalta vanhan tiedonkeruun mukaisesti Tilastokeskuksen toimesta (Rautanen 2018b).

KOSKI-palvelun oppilas pohjaiset tiedot sisältävä rekisteri mahdollistaa myös oppilaiden yhdenvertaisuuden ja oikeusturvan kannalta kriittisten osa-alueiden tarkemman seurannan. Edellytyksenä on se, että tiedot niihin liittyen tullaan kirjaamaan rekisteriin riittävällä tarkkuudella ja kattavasti kaikilta opetuksen järjestäjiltä. Samalla on niin, että kaikkien tietojen tallentamista ei voida todennäköisesti teknisesti asettaa pakolliseksi, jolloin on mahdollista, että osa tukeen liittyvistä tiedoista jää syystä tai toisesta siirtämättä rekisteriin, jolloin tietoihin syntyy alipeittoa.

Seuraavaksi tarkastellaan tukijärjestelmän osa-alueita sekä tilastotiedon rajoitteita suhteessa uuden rekisteri pohjaisen tiedon mahdollisuuksiin. Kuvaus tehdään niin rekisteri pohjaisen tutkimuksen ja seurannan kuin tulevan tilastoinnin mahdollisuuksien näkökulmasta. Rekisteriä tarkastellaan sen tietue kuvauksen pohjalta<sup>33</sup>, joka annettiin osana Opetushallituksen määräystä lain voimaantulon jälkeen. Opetuksen ja koulutuksen järjestäjille toimitetussa tietue kuvauksessa kuvataan KOSKI-palvelun tietoja toteutuksen ensimmäisessä vaiheessa (OPH 2019a). Siten on mahdollista, että tässä kuvattuja tietueita vielä muutetaan. Tarkastelu tehdään tietue kuvauksen muuttujien pohjalta, mutta samalla tietojenkeruun mahdollisuuksia tarkastellaan ihannetilanteessa tämän tutkimuksen tulosten näkökulmasta.

KOSKI-palveluun ei vielä ole liitetty julkista suunnitelmaa siitä, minkälaisia rekisteri pohjaisen tutkimuksen mahdollisuuksia tullaan tarjoamaan. Kuvauksen yhteydessä kuitenkin todetaan, että Opetushallituksen on mahdollista yksilöidyn sopimuksen perusteella tuottaa tietovarannosta myös muun muassa tutkimuksen, koulutuksen arvioinnin sekä seurannan ja ohjauksen edellyttämiä tietoa ineistoja (OPH 2019b).

---

<sup>33</sup> Opetushallitus on päättänyt valtakunnallisista opinto- ja tutkintorekistereistä annetun lain (884/2017) 6 §:n nojalla antaa laissa tarkoitettusta tietojen tallentamisesta perusopetuksen, lukiokoulutuksen ja ammatillisen koulutuksen valtakunnalliseen tietovarantoon (jäljempänä KOSKI-tietovaranto) seuraavat määräykset. Määräyksen liite: Opetuksen ja koulutuksen järjestäjien tietojen tallentaminen KOSKI-tietovarantoon (OPH 2017b, 2017d). KOSKI-tietomallista huomioidaan lisäksi päivitetty tietue kuvaus 10.2.2019 tilanteen mukaisena (OPH 2019c).



Oppimisen ja koulunkäynnin tuen tutkimuksen ja seurannan kannalta on tärkeätä, että oppimisen ja koulunkäynnin tuki tulisi KOSKI-rekisteriin oppilaspohjaisesti riittävässä laajuudessaan vähintään nykyisen tilastoinnin määritelmien mukaisesti.

Taulukkoon 10 (liitteessä 6) on poimittu esimerkkejä KOSKI-rekisterin tieduista, joita tarkastelen tämän tutkimuksen tulosten kannalta keskeisten osa-alueiden näkökulmasta. Yleisesti oppilaskohtainen rekisteritieto mahdollistaa tuen tarjontaan liittyvien osa-alueiden tarkastelemisen ristiin, mikä ei nykyisen tilastoinnin pohjalta ole mahdollista. Myös esimerkiksi tuloksissa esille tulleet poikien suurempaan osuuteen liittyvät tarkastelut niin opetuksen toteutuspaikan, opintomenestyksen, yksilöllistettyjen oppimäärien, koulun ja kunnan koon ja muiden relevanttien muuttujien suhteen tulevat mahdollisiksi. Rekisterin tietoja voidaan myös yhdistää muihin rekistereihin, jolloin mahdollistuvat laajemmat analyysit ja uudenlaisten tietojen tuottaminen kulloinkin voimassa olevien normien ja virallisten tutkimuslupien mahdollistamissa rajoissa.

Yleisen tuen tarjonnan seuranta tulee todennäköisesti paranemaan nykyiseen tilastointiin verrattuna, sillä KOSKI-tietueissa tallennetaan tiedot kaikkien perusopetuslaissa määriteltyjen tukimuotojen osalta (osa-aikainen erityisopetus, tukiopetus, avustajapalvelut, tulkitsemispalvelut ja erityiset apuvälineet) (taulukko 10 liite 6). Esimerkiksi tukiopetuksesta ei nykyisin saada kunnollista tilasto- ja seurantatietoa, kuten aiemmin kuvattiin. Kaikkia perusopetuslakiin kirjattuja tukimuotoja on rekisterin pohjalta mahdollista tarkastella myös alueiden, kuntien sekä erilaisten ja erikokoisten koulujen osalta. Tilastoinnissa rekisterin tarkempi tietojen keruu mahdollistaa myös yleiseen tukeen liittyvien lakiin perustuvien tukimuotojen tilastoinnin, vaikkakaan kokonaisuudessaan yleisen tuen tasolla tarjotun tuen tilastointi ei ole mahdollista, koska kaikista tukitapahtumista ei synny merkintää. Samoin tehostettuun ja erityiseen tukeen liittyvien tukimuotojen tilastointia on mahdollista tarkentaa laissa säädettyjen tukimuotojen osalta (taulukko 10 liite 6). Rekisterin pohjalta tuen kaikkien tasojen osalta tilastot on mahdollista julkaista niin sukupuolittain kuin vuosiluokittain. Tehostetun ja erityisen tuen tasolla pätee sama kuin yleisen tuen tasolla, eli millään tuen tasolla tarjottua kaikkea tukea ei voida täydellisesti rekisterillä tai tilastoilla seurata, mutta laissa säädettyjen tukimuotojen rekisteröinti laajentaa tältä osin tarjotun tuen seuraamista.

Osa-aikaisen erityisopetuksen tilastoinnissa näyttäisi olevan mahdollista palata sukupuolen ja luokka-asteiden mukaiseen tilastointiin, jolloin voitaisiin tarkastella esimerkiksi, vieläkö tukea tarjotaan varhaisen tuen periaatteen mukaisesti. Osa-aikaisen erityisopetuksen tarjoaminen olisi mahdollista tilastoida myös tuen tasojen osalta erikseen (taulukko 10 liite 6).

Edellä kuvatun mahdollistumiseen kuitenkin vaikuttaa se, miten tiedot rekisteriin tallennetaan. Tehostetun ja erityisen tuen osalta rekisteröidään tuen alkamis- ja päättymispäivämääriä, sillä tukea voidaan saada useassa erillisessä jaksossa pe-

rusopetuksen aikana (taulukko 10 liite 6). Edellä kuvatut laissa säädetyt tukimuodot rekisteröidään sen sijaan niille varatuilla koodeilla, eikä rekisterin tietuekuvauksesta selviä, miten usein tieto esimerkiksi osa-aikaisen erityisopetuksen saannista tai tuen päättymisestä tulee rekisteriin päivittää. Tämä tulee osaltaan vaikuttamaan siihen, minkälaista tietoa tämän tietueen perusteella on mahdollista saada.

Nykyisessä tilastoinnissa osa-aikainen erityisopetus tilastoidaan takautuvasti edellistä lukuvuotta kuvaavana, jolloin se pyrkii kattamaan kaikki ne oppilaat, jotka tilastointipäivänä ovat kouluissa kirjoilla ja jotka ovat saaneet osa-aikaista erityisopetusta edellisenä lukuvuonna (SVT 2017a). Kuten osa-aikaisen erityisopetuksen kuvauksen yhteydessä todettiin, tilaston tiedonkeruuseen sisältyy kuitenkin paljon tulkinnanvaraa esimerkiksi senkin osalta, lasketaanko koulussa oppilaat osa-aikaista erityisopetusta saaneeksi samanaikaisopetustilanteissa vai ei. Koska osa-aikainen erityisopetus ei perustu tiettyihin päätöksiin, joihin tilastointi ja rekisteröinti olisi sidottavissa, jää samantapainen tulkinnanvara edelleen osaksi myös KOSKI-rekisteriä.

Tehostettu ja erityinen tuki rekisteröidään alku- ja loppupäivämääräpareina, jolloin rekisterin pohjalta on mahdollista tutkia myös tuen saannin kestoa ja siirtymistä tuen tasolta toiselle (taulukko 10 liite 6). Tilastoinnin osalta mahdollistuu samojen tilastointiperiaatteiden mukainen<sup>34</sup> tilastointi kuin nykyisessäkin tilastossa, mutta mahdollisuus myös laajempaan tilastointiin on olemassa.

Tutkimustulosten yhteydessä kuvattiin, että erityisopetustilastoinneista ei ole mahdollista selvittää, minkä kokoisissa ryhmissä erityistä tukea saavat oppilaat opiskelevat. Rekisteripohjaisen tutkimuksen näkökulmasta KOSKI-rekisterin tietueiden pohjalta tulee jatkossa olemaan todennäköisesti mahdollista analysoida oppilaan kotiluokan osalta sitä, kuinka paljon esimerkiksi tukea saavia oppilaita kullakin luokalla on. Tämä ei toki välttämättä kuvaa sitä ryhmää, jossa oppilas varsinaisesti opiskelee, mutta antaisi lisätietoa luokkien kokoonpanosta.

Kaikkien oppilaiden opetuksen pääasiallisen toteutuspaikan rekisteröinti olisi tämän tutkimuksen tulosten valossa merkityksellistä, sillä tällöin erilaisten ryhmittelyjen tarkasteleminen olisi mahdollista myös esimerkiksi tehostetussa tuessa. Koska normien mukaisesti tehostettua tukea tulisi antaa joustavin opetusjärjestelyin muun opetuksen yhteydessä (OPH 2014), tulisi luokituksen olla yleisopetukseen perustuva (taulukko 10 liite 6). Osa-aikainen erityisopetus varsinkin tehostetussa tuessa voi joskus olla pysyvästikin muun opetuksen ulkopuolella tapahtuvaa, jolloin näistä järjestelyistä kertyisi tietoa rekisterin avulla. Toisaalta, jos on oletettavaa, että rekisteröinti ohjaisi tehostetun tuen tarjontaa yhä enemmän muun opetuksen ulkopuolelle, olisi asiaa tutkittava muilla tavoin.

---

<sup>34</sup> Tietuekuvauksessa mainitaan tehostetun tuen päätös tarjotun tuen alku- ja loppupäivämääräparien yhteydessä, mutta ilmeisesti päivämäärät merkitään edelleen sen mukaan, milloin tehostetun tuen oppimissuunnitelma on voimassa, sillä tehostetusta tuesta ei tehdä erillistä virallista päätöstä.

KOSKI-tietueiden suunnitelmassa opetuksen toteutuspaikka rekisteröitäisiin vain erityisessä tuessa, kuten taulukossa 10 kuvataan (liite 6). Alkuperäisessä tietuekuvauksessa rekisteröinti suunniteltiin tapahtuvaksi vain sen mukaisesti, opiskeleeko erityistä tukea saava oppilas erityisryhmässä vai ”inklusiivisesti opetuksen mukana” (OPH 2017d), mikä olisi kaventanut tuen toteutuspaikan tilastoinnin ja seurannan mahdollisuuksia oleellisesti. Päivitetyssä tietuekuvauksessa rekisteröinti kuvataan kuitenkin tapahtuvaksi taulukossa 10 kuvattujen luokituksen mukaisesti (liite 6). Uudessa luokituksessa on selkeästi otettu huomioon European Agencyn käyttämä määritelmä inklusiivisesta opetuksen toteutuspaikasta (80 prosenttia tai enemmän yleisopetuksen ryhmässä) (European Agency 2016; osatutkimus III). Koska luokitus on kuitenkin määritelty juuri edellä mainitulla tavalla, eli 80–100 prosenttia yleisopetuksen ryhmässä, jättää se tällaisenaan kuitenkin ulos nykyiseen tilastointiin sisältyvän tiedon kokoaikaisesta yleisopetuksen ryhmässä opiskelusta. Vuonna 2016 kokoaikaisesti yleisopetuksen ryhmässä kuitenkin opiskeli 20 prosenttia erityistä tukea saaneista oppilaista (SVT 2017a). KOSKI-tietueen luokitukset eroavat kaikilta muilta osin nykyisen tilaston luokituksista lukuun ottamatta kokonaan erityisryhmissä- tai luokissa tapahtuvaa opetusta.

Kuvaan taulukossa 10 yhden mahdollisen luokittelun, jossa huomioitaisiin molemmat kansainväliset määritelmät – niin segregaaation kuin inklusionkin mukaisesti (liite 6). Lisäksi luokituksessa huomioidaan myös nykyisten tilastoluokkien mahdollisimman vähäinen muuttaminen, jotta vertailtavuus edes osin säilyisi. Vastaavasti kuten KOSKI-tietuekuvauksessa lisättäisiin luokitus, jonka mukaan saisi laskettua inklusion määritelmän mukaisen osuuden, eli 80 prosenttia tai enemmän yleisopetuksen ryhmässä (European Agency 2016). Samalla kuitenkin säilytettäisiin Suomen tilastointien kannalta informatiivinen kokoaikaisen yleisopetuksen ryhmässä opiskelun luokitus. Samaan tapaan säilytettäisiin nykyisessä tilastoinnissa EU:n tiedontarpeilla perusteltu 20 prosentin raja (SVT 2017c), eli luokitus 1–20 prosenttia opetuksesta yleisopetuksen ryhmässä säilytettäisiin ennallaan. Väliin jäävät osittaisen integraation luokitukset voitaisiin jakaa niin, että säilytettäisiin vertailtavuus edelleen nykyisen tilastoinnin kanssa 21–50 prosenttia opetuksesta yleisopetuksen ryhmässä -luokituksen osalta ja muutettaisiin vain nykyinen 51–99 prosentin luokitus uudeksi 51–79 prosentin -luokitukseksi. Näin olen myös segregatio-indikaattorin vaatiman nykyisen luokitusrajauksen säilyttäminen (0–20 % yleisopetuksessa) olisi mahdollista ja merkityksellistä siitä näkökulmasta, että indikaattori on inklusio-indikaattoriin verrattuna paremmin kansainvälisesti vertailtavissa, vaikka sen perusteella ei tällä hetkellä kerätäkään tietoja (European Commission 2012; ks. osatutkimus III).

Oppimäärien yksilöllistämisen suhteen KOSKI-rekisteriin suunnitellut tietueet eivät kaventaishi tilastointia (taulukko 10 liite 6). Oppilas pohjainen rekisteri mahdollistaa tässä suhteessa täysin uudenlaisen seurannan ja tutkimuksen. Tilastointi

voidaan tarkentaa jälleen takaisin vuosiluokittaiseen ja sukupuolten mukaiseen tilastointiin. Rekisteri mahdollistaa oppimäärien yksilöllistämisen tarkemman seurannan ja analyysit niin suhteessa tuen toteutuspaikkaan, tarjottuun tukeen kuin oppilaan muuhun koulumenestykseenkin nähden. Yksilöllistettyjen oppiaineiden seuranta mahdollistuu ja analyysit esimerkiksi alueittain voivat antaa lisätietoja aiheesta. Myös tässä suhteessa oppilaspohjaisen rekisterin yhdistäminen muihin henkilö pohjaisiin rekistereihin avaa täysin uusia tutkimusmahdollisuuksia. Olisi-kin tärkeää selvittää oppimäärien yksilöllistämisen tarkemman seurannan mahdollisuudet oppilaiden yhdenvertaisuuden ja oikeusturvan parantamiseksi. Oppimäärien opiskelusta vapauttamisen rekisteripohjainen seuranta ja mahdollisesti myös tilastointi tulee myös KOSKI-tietovarannon myötä mahdolliseksi.

Kuntien välisten erojen pienentämiseen ja oppilaiden yhdenvertaisuuteen liittyen KOSKI-rekisteri mahdollistaa opetushallinnolle aiempaa paremmat mahdollisuudet informaatio-ohjaukseen, niin tarkempien julkisten tilastojen kuin tarkemman rekisteripohjaisen seurannan kautta (vrt. osatutkimus I). Myös rekisterin tietoja hyödyntävä sekä tietoja muuhun tutkimusaineistoon yhdistävä tukijärjestelmän tutkimus tuo lisää tietoa tuen tarjonnasta. Tarkemman tilasto- ja tutkimustiedon avulla kunnille mahdollistuu entistä tarkempi omien toimintapolitiikkojen vertaileminen muihin kuntiin ja valtakunnalliseen tilanteeseen nähden. Tarkemman tiedon pohjalta voi olla mahdollista myös täsmentää opetussuunnitelman kuvauksia tuen tarjonnasta sekä selvittää oppimäärien yksilöllistämisen tarkempaa säätelyä normiohjauksessa.

## Lähteet

- Ahonen, S., Bernelius, V. Kalalahti, M., Kivinen, O., Rinne, R. & Seppänen, P. (2015). Koulutuksellinen tasa-arvo ja yhdenvertaisuus. Teoksessa N. Ouakrim-Soivio, A. Rinkinen & T. Karjalainen (toim.) *Tulevaisuuden peruskoulu*. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2015:8, 42–49.
- Ahtiainen, R. (2017). *Shades of Change in Fullan's and Hargreaves's models. Theoretical change perspectives regarding Finnish special education reform*. Helsinki studies in education 13. Helsinki: Unigrafia.
- Ahtiainen, R., Beirad, M., Hautamäki, J., Hilasvuori, T., Lintuvuori, M., Thunberg, H., Vainikainen, M-P. & Österlund, I. (2012). Tehostettua ja erityistä tukea tarvitsevien oppilaiden opetuksen kehittäminen 2007–2011. Kehittävän arvioinnin loppuraportti. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2012:5.
- Ahtiainen, R., Lintuvuori, M., Hienonen, N., Jahnukainen, M. & Hautamäki, J. (2017). Erityisten nimeäminen ja käsitteet perusopetuksessa – lyhyt historia ja nykytila. Teoksessa A. Toom, M. Rautiainen & J. Tähtinen (toim.) *Toiveet ja todellisuus: Kasvatus osallisuutta ja oppimista rakentamassa*. Jyväskylä: Suomen kasvatustieteellinen seura, 119–142.
- Alastalo, M. & Pösö, T. (2011). Indikaattorin epävarmuus ja tulkinta: lastensuojelun viranomaistoiminnan ja tiedontuotannon yhteen kietoutuminen. *Yhteiskuntapolitiikka*, 76 (6), 633–643.
- Alasuutari, P. (2001). *Johdatus yhteiskuntatutkimukseen*. Gaudeamus: Helsinki.
- Alasuutari, P. (2011). *Laadullinen tutkimus 2.0*. (4. painos). Tampere: Vastapaino.
- Anastasiou, D. & Keller, C. E. (2014). Cross-National Differences in Special Education Coverage: An Empirical Analysis. *Exceptional Children* 80 (3), 353–367.
- Anastasiou, D. & Keller, C. (2017). Cross-National Differences in Special Education. A Typological Approach. Teoksessa J. M. Kauffman, D. P. Hallahan & P. Cullen Pullen (toim.) *Handbook of Special Education*. Routledge, 911–923.
- Anttila, P. (2014). *Tutkimisen taito ja tiedon hankinta*. [<https://metodix.fi/2014/05/17/anttila-pirkko-tutkimisen-taito-ja-tiedon-hankinta/>]. (Luettu 23.10.2018.)
- Artemjeff, P. (2018). *Tosiasiallinen yhdenvertaisuus ja sen edistäminen sosiaalialalla*. Vammaispalvelujen neuvottelupäivät 12.2.2018. Erityisasiantuntija, oikeusministeriö. [[https://thl.fi/documents/470564/1669818/Artemjeff\\_Tosiasiallinen+yhdenvertai-](https://thl.fi/documents/470564/1669818/Artemjeff_Tosiasiallinen+yhdenvertai-)

- suus+ja+sen+edist%C3%A4minen+sosiaalialalla+Panu+A.pdf/beb9f129-5e22-4ef8-9fao-52bec72dba75]. (Luettu 16.5.2019.)
- Asetus opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta 1998. 806/6.11.1998.
- Ball, S. J. (2004). Suorituskeskeisyys ja yksityistäminen jälkihyvinvointivaltion koulutuspolitiikassa. *Kasvatus* 35 (1), 6–20.
- Ball, S. J. (2015). Education, governance and the tyranny of numbers. *Journal of Education Policy* 30 (3), 299–301.
- Biemer, P., Trewin, D., Bergdahl, H. & Japac, L. (2014). A System for Managing the Quality of Official Statistics. *Journal of Official Statistics* 30 (3), 381–415.
- Blom, H., Laukkanen, R., Lindström, A., Saresma, U. & Virtanen, P. (toim.) (1996). *Erityisopetuksen tila*. Arviointi 2. Helsinki: Opetushallitus.
- Blomqvist, C. (2007). *Avoim koordinaatiomenetelmä Euroopan unionin koulutuspolitiikassa*. Acta Universitatis Tamperensis 1205. Tampere: University Press.
- Bogdandy, A. & Goldmann, M. (2012). Taming and Framing Indicators: A Legal Reconstruction of the OECD's Programme for International Student Assessment (PISA)\*. Teoksessa K. E. Davis, A. Fisher, B. Kingsbury & S. E. Merry (toim.) *Governance by indicators: Global power through quantification and rankings*. Oxford: Oxford University Press, 52–85.
- Bowen, G. A. (2009). Document Analysis as a Qualitative Research Method. *Qualitative Research Journal* 9 (2), 27–40.
- Bray, M. (2014). Actors and purposes in comparative education. Teoksessa M. Bray, B. Adamson & M. Mayson (toim.) *Comparative education research. Approaches and methods*. (2. painos). New York: Springer, 19–46.
- Bray, M., Adamson, B. & Mayson, M. (toim.) (2014). *Comparative education research. Approaches and methods* (2. painos). New York: Springer.
- Bray, M. & Jiang, K. (2014). Comparing Systems. Teoksessa M. Bray, B. Adamson & M. Mayson (toim.) *Comparative education research. Approaches and methods*. (2. painos). New York: Springer, 139–166.
- Davis, K. E., Kingsbury, B. & Merry, S.E. (2012). Introduction: Global Governance by Indicators. Teoksessa K. E. Davis, A. Fisher, B. Kingsbury & S. E. Merry (toim.) *Governance by indicators: Global power through quantification and rankings*. Oxford: Oxford University Press, 3–28.
- Eskola, J. & Suoranta, J. (2008). *Johdatus laadulliseen tutkimukseen*. (8. painos). Tampere: Vastapaino.
- Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus 99/2013. *Asetus Euroopan tilastohjelmasta 2013–2017*. Annettu 15.1.2013. Euroopan unionin virallinen lehti 9.2.2013.

- Euroopan yhteisöjen komissio. (2002). *Komission tiedonanto, Koulutuksen eurooppalaiset vertailuarvot: Lissabonin Eurooppa-uudistuksen seuranta*. KOM 629 lopullinen. [<https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2002:0629:FIN:FI:PDF>]. (Luettu 6.12.2018.)
- European Agency. (2016). *European Agency statistics on inclusive education (EASIE) Methodology Report*. [<https://www.europeanagency.org/sites/default/files/publications/ereports/EASIE/EASIE%20%C2%AD%20Methodology%20Report.pdf>]. (Luettu 16.6.2017.)
- European Agency. (2017). *European Agency Statistics on Inclusive Education (EASIE)*. [<https://www.europeanagency.org/data>]. (Luettu 26.2.2017.)
- European Commission. (2011). *European Statistics on Special Needs Education. Progress report*. CIRCABC-tietokanta. [<https://circabc.europa.eu>]. (Luettu 21.6.2017.)
- European Commission. (2012). *Working Group Education and Training Statistics. ETS-16 Annex – Version 01/06/2012*. CIRCABC-tietokanta. [<https://circabc.europa.eu>]. (Luettu 23.2.2017.)
- European Commission. (2013). *Meeting of the Education and Training Statistics Working Group ETS-20 – Version of 30 August 2013. Minutes*. CIRCABC-tietokanta. [<https://circabc.europa.eu>]. (Luettu 23.2.2017.)
- European Commission. (2018). *Eurydice*. [[http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/index\\_en.php](http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/index_en.php)]. (Luettu 3.3.2018.)
- European Council. (2007). *A coherent framework of indicators and benchmarks for monitoring progress towards the Lisbon objectives in education and training*. Council conclusions of 25th May 2007, 2007/C 1083/07. [<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/07/st10/st10083.en07.pdf>]. (Luettu 21.2.2017.)
- European Parliament. (2017). *Inclusive education for learners with disabilities*. Directorate general for internal policies. Policy department c: citizens' rights and constitutional affairs. Authors: European Agency for Special Needs and Inclusive Education: Soriano, V., Watkins, A. & Ebersold, S. European Union. [[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/596807/IPOL\\_STU\(2017\)596807\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/596807/IPOL_STU(2017)596807_EN.pdf)]. (Luettu 2.4.2018.)
- Eurostat. (2018). *Euroopan tilastoja koskevat käytännösäännöt*. Kansallisia tilastoviranomaisia ja Eurostatia (EU:n tilastoviranomaista) varten. Euroopan tilastojärjestelmää käsittelevän komitean hyväksymä 16.11.2017. [[http://www.tilastokeskus.fi/static/media/uploads/org/periaatteet/euroopan\\_tilastojen\\_kaytannesaannot\\_fi\\_2017.pdf](http://www.tilastokeskus.fi/static/media/uploads/org/periaatteet/euroopan_tilastojen_kaytannesaannot_fi_2017.pdf)]. (Luettu 3.2.2019.)
- Fairbrother, G. P. (2014). Quantitative and qualitative approaches to comparative education. Teoksessa M. Bray, B. Adamson & M. Mayson (toim.)

- Comparative education research. Approaches and methods.* (2. painos). New York: Springer, 71–93.
- Findikaattori. (2018). *Findikaattori.fi - yhteiskunnan kehityksen kuva*. [<http://findikaattori.fi/fi>]. (Luettu 20.3.2018.)
- Florian, L., Hollenweger, J., Simeonsson, R. J., Wedell, K., Riddell, S., Terzi, L. & Holland, A. (2006). Cross-Cultural perspectives on the classification of children with disabilities: part I. Issues in the classification of children with disabilities. *The Journal of Special Education* 40 (1), 36–45.
- Gorard, S. (2001). *Quantitative Methods in Educational Research. The role of numbers made easy*. London: Continuum.
- Graham, L. J. & Jahnukainen, M. (2011). Wherefore art thou, inclusion? Analysing the development of inclusive education in New South Wales, Alberta and Finland. *Journal of Education Policy* 26 (2), 263–288.
- Grek, S. (2009). Governing by numbers: The PISA effect in Europe. *Journal of Education Policy* 24 (1), 23–37.
- Grek, S. & Ozga, J. (2008). Governing by numbers? Shaping education through data. *CES Briefing* 44. The University of Edinburgh.
- Grek, S. & Rinne, R. (2011). Fabricating Europe. From culture to numbers. Teoksessa J. Ozga, P. Dahler-Larsen, C. Segerholm & H. Simola (toim.) *Fabricating quality in education*. London: Routledge, 19–31.
- Haaparanta, L. & Niiniluoto, I. (2016). *Johdatus tieteelliseen ajatteluun*. Helsinki: Gaudeamus.
- Hakala, J. & Leivo, M. (2015). Inklusioideologian ja koulutuspolitiikan jännitteitä 2000-luvun suomalaisessa peruskoulussa. *Kasvatus & Aika* 9 (4), 8–23.
- Hakala, J. & Leivo, M. (2017). Tensions in the New Millennium: Inclusion Ideology and Education Policy in the Finnish Comprehensive School. *Journal of Education and Learning* 6 (3), 287–298.
- Halinen, I. & Järvinen, R. (2008). Towards inclusive education: The case of Finland. *Prospects* 38, 77–97.
- Hallintolaki 2003. 434/6.6.2003.
- Hallintolainkäyttölaki 1996. 586/26.7.1996.
- Happonen, H. (1998). *Fyysisten erityisopetusympäristöjen historiallinen, typologinen ja arvioitu tila Suomessa*. Joensuun yliopiston kasvatustieteellisiä julkaisuja 40. Joensuu: Joensuun yliopisto.
- Hautamäki, J. (1996). Oppilaiden ikäkausi ja edellytykset: Hyvä opetus yksilöllisenä palveluna. Teoksessa H. Blom, R. Laukkanen, A. Lindström, U. Saresma & P. Virtanen (toim.) *Erityisopetuksen tila*. Arviointi 2/96. Helsinki: Opetushallitus, 35–49.
- Hautamäki, J. & Hiltavuori, T. (2015). Perusopetuslain erityisopetusta koskevat vuoden 2010 muutokset viimeisimpänä vaiheena peruskoulun kehitystä. Teoksessa M. Jahnukainen, E. Kontu, H. Thuneberg & M-P. Vainikainen



- (toim.) *Erityisopetuksesta oppimisen ja koulunkäynnin tukeen*. Kasvatustieteen tutkimuksia 67. Jyväskylä: Suomen kasvatustieteellinen seura, 15–24.
- Hautamäki, J., Hilasvuori, T., Lintuvuori, M., Thuneberg, H., Vainikainen, M-P., Ahtiainen, R., Mäkelä, T., Hienonen, N., Kivistö, E. & Karjula, A. (2013). *VALAISE 2012–2013 Valtakunnallinen perusopetuksen lainsäädäntömuutoksen seurantatutkimus*. Julkaisematon loppuraportti.
- Hautamäki, J., Kupiainen, S., Marjanen, J., Vainikainen, M-P. & Hotulainen, R. (2013). *Oppimaan oppiminen peruskoulun päättövaiheessa: Tilanne vuonna 2012 ja muutos vuodesta 2001*. Helsingin yliopisto. Opettajan-koulutuslaitos. Tutkimuksia 347.
- Hautamäki, J. & Lintuvuori, M. (2012). Erityisopetuksen kasvurakenne: sukupuolisuhteen muutokset vuosina 2001–2010. Teoksessa P. Pihlaja & H. Silvennoinen (toim.) *Rajankäyntejä: Tutkimuksia normaaliuden, erilaisuuden ja poikkeavuuden tulkinnoista ja määrittelyistä*: juhlaKirja Joel Kivirauman täyttäessä 60 vuotta. Turku: Turun yliopiston kasvatustieteiden laitos, 413–423.
- HE 86/1997 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle koulutusta koskevaksi lainsäädännöksi.
- HE 109/2009 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi perusopetuslain muuttamisesta.
- HE 174/2009 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta, laiksi opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta ja laeiksi eräiden niihin liittyvien lakien muuttamisesta.
- Heino, T. & Pösö, T. (2003). Tilastot ja tarinat lastensuojelun tietolähteinä. *Yhteiskuntapolitiikka* 68 (6), 584–596.
- Helsingin Sanomat. (14.12.2017). *"En koe, että painiminen kuuluu opettajan todelliseen työnkuvaan" – Luokat pullistelevat erityislapsia Helsinginseudulla, eikä yksin jäävien opettajien aika riitä kaikille*. Kaupunki. Maija Aalto. Päivitetty 14.12.2017 14:03. [<https://www.hs.fi/kaupunki/art-2000005489234.html>]. (Luettu 17.12.2017.)
- Helsinki. (2017). *Talousarvio 2018 ja taloussuunnitelma 2018–2020*. Kvsto -Stge 15.11.2017 Kaupunginhallituksen ehdotus. Talousarvio hyväksyttiin valtuuston kokouksessa 29. marraskuuta. [[https://www.hel.fi/static/kanslia/Julkaisut/2017/TAE\\_2018\\_Khn\\_ehdotus.pdf](https://www.hel.fi/static/kanslia/Julkaisut/2017/TAE_2018_Khn_ehdotus.pdf)]. (Luettu 14.12.2017.)
- Hienonen, N. & Lintuvuori, M. (2018). Opetuksen toteutuspaikka yläkoulussa – erilaiset opetusryhmät ja osaaminen. Teoksessa M-P. Vainikainen, M. Lintuvuori, M. Paananen, M. Eskelinen, T. Kirjavainen, N. Hienonen, M. Jahnukainen, H. Thuneberg, M. Asikainen, E. Suhonen, A. Alijoki, N. Sajaniemi, J. Reunamo, H-L. Keskinen & R. Hotulainen. *Oppimisen tuki varhaislapsuudesta toisen asteen siirtymään: tasa-arvon toteutuminen*

- ja kehittämistarpeet*. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 55. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia, 75–81.
- Hienonen, N., Lintuvuori, M., Jahnukainen, M., Hotulainen, R., & Vainikainen, M-P. (2018). The effect of class composition on cross-curricular competences – Students with special educational needs in regular classes in lower secondary education. *Learning and Instruction* 58, 80–87.
- Hotulainen, R., Rimpelä, A., Hautamäki, J., Karvonen, S., Kinnunen, J. M., Kupiainen, S., Lindfors, P., Minkkinen, J., Pere, L., Thuneberg, H., Vainikainen, M-P. & Wallenius, T. (2016). *Osaaminen ja hyvinvointi yläkoulusta toiselle asteelle: Tutkimus metropolialueen nuorista*. Helsingin yliopisto. Opettajankoulutuslaitos. Tutkimuksia 398.
- Häyrynen, Y.-P. & Hautamäki, J. (1973). *Ihmisen koulutettavuus ja koulutuspolitiikka*. Espoo: Weilin & Göös.
- Ihatsu, M. & Ruoho, K. (2001). Erityisopetus peruskoulussa. Teoksessa M. Jahnukainen (toim.) *Lasten erityishuolto ja -opetus Suomessa*. (11. täysin uudistettu painos). Helsinki: Lastensuojelun keskusliitto, 91–109.
- Ihatsu, M., Ruoho, K. & Happonen, H. (1996). Osa-aikaisen erityisopetuksen tila ja muutos. Teoksessa H. Blom, R. Laukkanen, A. Lindström, U. Saresma & P. Virtanen (toim.) *Erityisopetuksen tila*. Arviointi 2. Helsinki: Opetushallitus, 208–229.
- Ikonen, O. & Virtanen, P. (2007). Erityisopetuksen tilastoja vuodelta 2005. Teoksessa O. Ikonen & P. Virtanen (toim.) *Erilainen oppija - yhteiseen kouluun. Kokemuksia yksilöllisyyden ja yhteisöllisyyden kehittämisestä*. Jyväskylä: PS-kustannus, 51–63.
- Itkonen, T. & Jahnukainen, M. (2007). An analysis of accountability policies in Finland and the United States. *International Journal of Disability, Development and Education* 54 (1), 5–23.
- Itkonen, T. & Jahnukainen, M. (2010). Disability or Learning Difficulty? Politicians or Educators? Constructing Special Education in Finland and the United States. *Comparative Sociology* 9 (2), 182–201.
- Jahnukainen, M. (1995). Erityisopetuksen tuloksellisuus ja palvelustrategiamalli. Teoksessa J. Jussila & R. Rajala (toim.) *Rajojenylityksiä: monipuolistuva kasvatustutkimus tieteiden kentässä*. XVI Kasvatustieteen päivät Rovaniemellä 24.–26.11. 1994. Lapin yliopisto. Kasvatustieteellisiä julkaisuja C 10: Katsauksia ja puheenvuoroja.
- Jahnukainen, M. (2003). Laman lapset? Peruskoulussa erityisopetusta saaneiden oppilaiden osuuksien tarkastelua vuodesta 1987 vuoteen 2001. *Yhteiskuntapolitiikka* 68 (5), 501–507.
- Jahnukainen, M. (2006). Erityisopetuksen tarve ja muutos. Teoksessa S. Karvonen (toim.) *Onko sukupuolella väliä? Hyvinvointi, terveys, pojat ja tytöt*. Nuorten elinolot -vuosikirja. Helsinki: Nuorisotutkimusverkosto:

- Nuorisoasiain neuvottelukunta: Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus, Stakes, 119–131.
- Jahnukainen, M. (2007). Erityisopetuksen tila ja dynamiikka: tilastoja ja tulkin-  
taa. Teoksessa M. Kuorelahti & K. Lappalainen (toim.). *Ruohon juurella: Tutkimusta ja näkemystä = At the Grass' root level: research and visi-  
ons*. Joensuu: Joensuun yliopisto, 263–275.
- Jahnukainen, M. (2011). Different strategies, different outcomes? The history  
and trends of the inclusive and special education in Alberta (Canada)  
and in Finland. *Scandinavian Journal of Educational Research* 55 (5),  
489–502.
- Jahnukainen, M. (2012a). Suomalainen erityisopetus kansainvälisessä valossa.  
*Didacta Varia* 17 (1), 15–21.
- Jahnukainen, M. (2012b). Tilastot ja totuus: esimerkkeinä syrjäytyminen, lasten-  
suojaus ja erityisopetuksen muutos. Teoksessa P. Pihlaja & H. Silvennoi-  
nen (toim.) *Rajankäyntejä: Tutkimuksia normaaliuden, erilaisuuden ja  
poikkeavuuden tulkinnoista ja määrittelyistä*: juhla-kirja Joel Kivi-  
rauman täyttäessä 60 vuotta. Turku: Turun yliopiston kasvatustieteiden  
laitos, 391–397.
- Jahnukainen, M. (2015). Inclusion, integration, or what? A comparative study of  
the school principals' perceptions of inclusive and special education in  
Finland and in Alberta, Canada. *Disability & Society* 30 (1), 59–72.
- Jahnukainen, M. & Hautamäki, J. (2015). Epilogi. Teoksessa M. Jahnukainen, E.  
Kontu, H. Thuneberg & M-P. Vainikainen (toim.) *Erityisopetuksesta op-  
pimisen ja koulunkäynnin tukeen*. Kasvatusalan tutkimuksia 67. Jyväskylä: Suomen kasvatustieteellinen seura, 201–205.
- Jahnukainen, M. & Itkonen, T. (2016). Tiered intervention: history and trends in  
Finland and the United States. *European journal of special needs edu-  
cation* 31 (1), 140–150.
- Jahnukainen, M., Kontu, E., Thuneberg, H. & Vainikainen, M-P. (toim.) (2015).  
*Erityisopetuksesta oppimisen ja koulunkäynnin tukeen*. Kasvatusalan  
tutkimuksia 67. Jyväskylä: Suomen kasvatustieteellinen seura.
- Jahnukainen, M. & Korhonen, A. (2003). Integration of students with severe and  
profound intellectual disabilities into the comprehensive school system:  
teachers' perceptions of the education reform in Finland. *International  
Journal of Disability, Development and Education* 50 (2), 169–180.
- Jahnukainen, M., Pösö, T., Kivirauma, J. & Heinonen, H. (2012). Erityisopetuk-  
sen ja lastensuojelun kehitys ja nykytila. Teoksessa M. Jahnukainen  
(toim.) *Lasten erityishuolto ja -opetus Suomessa*. (13. täysin uudistettu  
painos). Tampere: Vastapaino, 15–54.
- Jahnukainen, M., Vainikainen, M-P., Lintuvuori, M., Asikainen, M., Keskinen,  
H-L. & Hotulainen, R. (2018). Tehostettua ja erityistä tukea saavien op-

- pilaiden sijoittuminen toisen asteen opintoihin. Teoksessa M-P. Vaini-  
kainen, M. Lintuvuori, M. Paananen, M. Eskelinen, T. Kirjavainen, N.  
Hienonen, M. Jahnukainen, H. Thuneberg, M. Asikainen, E. Suhonen,  
A. Alijoki, N. Sajaniemi, J. Reunamo, H-L. Keskinen & R. Hotulainen.  
*Oppimisen tuki varhaislapsuudesta toisen asteen siirtymään: tasa-ar-  
von toteutuminen ja kehittämistarpeet*. Valtioneuvoston selvitys- ja tut-  
kimustoiminnan julkaisusarja 55. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia,  
87–93.
- Jakku-Sihvonen, R. & Komulainen, E. (2004). *Perusopetuksen oppimistuloksien  
meta-arviointi*. Arviointi 1/2004. Helsinki: Opetushallitus.
- Jakku-Sihvonen, R. (2009). Tasa-arvo ja laatu koulutusjärjestelmän kehittämis-  
perusteina. Teoksessa K. Nyyssölä & R. Jakku-Sihvonen (toim.) *Alueelli-  
nen vaihtelu koulutuksessa – temaattinen tarkastelu alueellisen tasa-  
arvon näkökulmasta*. Helsinki: Opetushallitus, 25–37.
- Jauhiainen, A. & Kivirauma, J. (1997). Disabling School? Professionalisation of  
special education and student welfare in the Finnish compulsory school.  
*Disability & Society* 12 (4), 623–641.
- Juva, S. (1994). Näkökohtia koulutuksen perusturvasta. Teoksessa OPM, *Koulu-  
tuksen perusturva: asiantuntijanäkemyksiä koulutuksen perustur-  
vasta*. Helsinki: opetusministeriö, 7–40.
- Järvinen, T. & Jahnukainen, M. (2008). Koulutus, polarisaatio ja tasa-arvo:  
hyvä- ja huono-osaistuminen perus- ja keskiasteen koulutuksessa. Teok-  
sessa M. Autio, K. Eräranta & S. Myllyniemi (toim.) *Polarisoituva nu-  
oruus? Nuorten elinolot -vuosikirja 2008*. Nuorisotutkimusver-  
kosto/Nuorisotutkimusseura, julkaisuja 84. Nuorisoasiain neuvottelu-  
kunta, julkaisuja 38. Helsinki: Nuorisotutkimusverkosto, Nuorisoasiain  
neuvottelukunta & Stakes, 140–149.
- Kalalahti, M. & Varjo, J. (2012). Tasa-arvo ja oikeudenmukaisuus perusopetuk-  
seen sijoittumisessa ja valikoitumisessa. *Kasvatus & Aika* 6 (1), 39–55.
- Kaleva. (18.3.2018). *Haastava oppilas vie huomion – Oulun kaupungilla liian  
vähän strukturoituja ryhmiä*. Mielipiteet 18.3.2018 7:00. Kaleva.fi.  
[[http://www.kaleva.fi/lukijalta/mielipiteet/haastava-oppilas-vie-huo-  
mion-oulun-kaupungilla-liian-vahan-strukturoituja-ryhmiä/787886/](http://www.kaleva.fi/lukijalta/mielipiteet/haastava-oppilas-vie-huomion-oulun-kaupungilla-liian-vahan-strukturoituja-ryhmiä/787886/)].  
(Luettu 18.3.2018.)
- Kallo, J. (2009). *OECD education policy. A comparative and historical study fo-  
cusing on the thematic reviews of tertiary education*. Jyväskylä: Finnish  
educational research association.
- Kallo, J. (2018). Mitä on vertaileva koulutustutkimus? Matka tutkimusalan tie-  
teenfilosofisiin ja epistemologisiin perusteisiin. *Kasvatus* 49 (5), 384–  
399.
- Keränen, M. (2001). Vertaileva ja poikkikulttuurinen tutkimus. Kaksi tapaa lähe-  
tystä muita maita. *Politiikka* 43 (2), 82–92.

- Kirjavainen, T. & Lintuvuori, M. (2018). Valtionosuudet ja tehostetun ja erityisen tuen tarjonta. Teoksessa M-P. Vainikainen, M. Lintuvuori, M. Paananen, M. Eskelinen, T. Kirjavainen, N. Hienonen, M. Jahnukainen, H. Thuneberg, M. Asikainen, E. Suhonen, A. Alijoki, N. Sajaniemi, J. Reunamo, H-L. Keskinen & R. Hotulainen. *Oppimisen tuki varhaislapsuudesta toisen asteen siirtymään: tasa-arvon toteutuminen ja kehittämistarpeet*. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 55. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia, 94–101.
- Kirjavainen, T., Pulkkinen, J. & Jahnukainen, M. (2014a). Erityisopetuksen järjestämisen muutokset kunnissa 2000-luvulla. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja* 42 (3), 306–323.
- Kirjavainen, T., Pulkkinen, J. & Jahnukainen, M. (2014b). Erityisoppilaiden osuuksien kuntakohtaiseen vaihteluun vaikuttaneet tekijät vuosina 2001–2010. *Yhteiskuntapolitiikka* 79 (6), 619–630.
- Kirjavainen, T., Pulkkinen, J. & Jahnukainen, M. (2014c). Perusopetuksen erityisopetusjärjestelyt eri ikäryhmissä vuosina 2001–2010. *Kasvatus* 45 (2), 152–166.
- Kirjavainen, T., Pulkkinen, J. & Jahnukainen, M. (2016). Special education students in transition to further education: A four-year register-based follow-up study in Finland. *Learning and Individual Differences* 45, 33–42.
- Kivinen, O., Hedman, J. & Kaipainen, P. (2013). Yhdenvertaiset koulutusmahdollisuudet ja Suomen menestys koulutustasokilpailussa – OECD-tilastot evidenssipohjaisen politiikan lähteenä. Teoksessa S. Mahlamäki-Kultanen, T. Hämäläinen, P. Pohjonen & K. Nyssölä (toim.) *Maailman osaavin kansa 2020 – Koulutuspolitiikan keinot, mahdollisuudet ja päämäärät*. Koulutustutkimusfoorumin julkaisu. Raportit ja selvitykset 2013:8. Helsinki: Opetushallitus, 15–33.
- Kivinen, O. & Kivirauma, J. (1986). Erikseen ja integroituna: erityisopetus ja oppilaat suomalaisessa koulujärjestelmässä 1910–1985. *Sosiologia* 23 (4), 295–311.
- Kivinen, O. & Kivirauma, J. (1989). Special education as a part of the school system and as a classification system: The case of Finland in the twentieth century. *Scandinavian Journal of Educational Research* 33 (1), 67–78.
- Kivirauma, J. (1989). *Erityisopetus ja suomalainen oppivelvollisuuskoulu vuosina 1921–1985*. Annales Universitatis Turkuensis C 74.
- Kivirauma, J. (2015). Erityisopetuksen historialliset kehityslinjat. Teoksessa S. Moberg, J. Hautamäki, J. Kivirauma, U. Lahtinen, H. Savolainen & S. Vehmas (toim.) *Erityispedagogiikan perusteet*. Jyväskylä: PS-kustannus, 25–45.

- Kivirauma, J., Klemelä, K. & Rinne, R. (2006). Segregation, integration, inclusion – the ideology and reality in Finland. *European Journal of Special Needs Education* 21 (2), 117–133.
- Kivirauma, J., Rinne, R., Klemelä, K., Leppänen, R., Tuominen, T. & Wallenius, L. (2004). Turun erityisopetuksen tutkimushanke. Teoksessa J. Kivirauma, R. Rinne & K. Klemelä (toim.). *Erityisopetus laajenevana koulutienä: Turkulainen erityisopetus oppilaiden, vanhempien ja opettajien kokemana*. Turku: Turun yliopiston kasvatustieteiden tiedekunnan julkaisuja A: 203, 25–50.
- Kivirauma, J. & Ruoho, K. (2007). Excellence through special education? Lessons from the Finnish school reform. *Review of Education* 53 (3), 283–302.
- KM. (1970a). *Erityisopetuksen suunnittelutoimikunnan I osamietintö*, A 16. Helsinki: Valtion painatuskeskus.
- KM. (1970b). *Peruskoulun opetussuunnitelmakomitean mietintö I*, A 4. Helsinki: Valtion painatuskeskus.
- KM. (1971). *Erityisopetuksen suunnittelutoimikunnan II osamietintö*, A 26. Helsinki: Valtion painatuskeskus.
- Koivula, P. (2012). *Kolmiportainen tuki ja pidennetty oppivelvollisuus uusien normien mukaan – Mitä lausuntojen kirjoittajien ja erityisen tuen päättöksen tekijöiden tulisi tietää*. Opetusneuvos, Opetushallitus. [[http://www.oph.fi/download/144777\\_Koivula\\_Oppilashuollon\\_paivat.pdf](http://www.oph.fi/download/144777_Koivula_Oppilashuollon_paivat.pdf)]. (Luettu 10.5.2019.)
- Koivula, P. (2017a). Inklusiivinen opetus yhteisenä tavoitteena. *e-Erika* (2), 10–12.
- Koivula, P. (2017b). Sähköposti Meri Lintuvuorelle: Erityistä tukea saavien oppilaiden vaikutus ryhmäkokoon 4.5.2017.
- Kontu, E. K. & Pirttimaa, R. A. (2010). Teaching methods and curriculum model used in Finland in education of students diagnosed with having severe/profound intellectual disabilities. *British Journal of Learning Disabilities* 38 (3), 175–179.
- Kouluhallitus. (1986). *Peruskoulun mukautetun opetussuunnitelman perusteet 1986*. Helsinki: Valtion painatuskeskus.
- Kouluhallitus. (1987a). *Peruskoulun mukautetun opetussuunnitelman perusteet 1986*. Helsinki: Kouluhallitus.
- Kouluhallitus. (1987b). *Peruskoulun harjaantumisopetuksen opetussuunnitelman perusteet 1986*. Helsinki: Kouluhallitus.
- Kouluhallitus. (1987c). *Peruskoulun kuulovammaisten opetussuunnitelman perusteet 1987*. Helsinki: Kouluhallitus.
- Kumpulainen, T. (2010). *Koulutuksen määrälliset indikaattorit 2010*. Koulutuksen seurantaraportit 2010:4. Helsinki: Opetushallitus.

- Kumpulainen, T. (2011). *Koulutuksen tilastollinen vuosikirja 2011*. Koulutuksen seurantaraportit 2012:5. Helsinki: Opetushallitus.
- Kumpulainen, T. (2014a). *Koulutuksen tilastollinen vuosikirja 2014*. Koulutuksen seurantaraportit 2014:10. Helsinki: Opetushallitus.
- Kumpulainen, T. (toim.) (2014b). *Opettajat Suomessa 2013*. Koulutuksen seurantaraportit 2014:8. Helsinki: Opetushallitus.
- Kumpulainen, T. & Saari, S. (toim.) (2006). *Opettajat Suomessa 2005*. Helsinki: Opetushallitus.
- Kupari, P., Vettenranta, J. & Nissinen, K. (2012). *Oppijälhtöistä pedagogiikkaa etsimään: kahdeksannen luokan oppilaiden matematiikan ja luonnontieteiden osaaminen*. Kansainvälinen TIMSS-tutkimus Suomessa. Jyväskylän yliopisto. Koulutuksen tutkimuslaitos.
- Kupiainen, S. & Hienonen, N. (2016). *Luokkakoko*. Kasvatusalan tutkimuksia 72. Jyväskylä: Suomen kasvatustieteellinen seura.
- Kurkela, R. & Sauli, H. (1998). Tilastolliset luokitukset ja arki. Teoksessa S. Paananen, A. Juntto & H. Sauli (toim.) *Faktajuttu. Tilastollisen sosiaalitutkimuksen käytännöt*. Tampere: Vastapaino, 27–42.
- Kuusela, J., Hautamäki, J. & Jahnukainen, M. (1996). Mitä, milloin ja kenelle? Erityisopetuksen virrat ja oppilaat. Teoksessa H. Blom, R. Laukkanen, A. Lindström, U. Saresma & P. Virtanen (toim.) *Erityisopetuksen tila*. Arviointi 2. Helsinki: Opetushallitus, 137–174.
- Lahtinen, M. & Lankinen, T. (2015). *Koulutuksen lainsäädäntö käytännössä* (9. uudistettu laitos.). Helsinki: Tietosanoma.
- Laki koulujärjestelmän perusteista 467/1968.
- Laki kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta 2009. 1704/29.12.2009.
- Laki kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain muuttamisesta 2014. 676/22.8.2014.
- Laki opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta 1992. 705/3.8.1992.
- Laki opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta 1998. 635/21.8.1998.
- Laki opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta 2009. 1705/29.12.2009.
- Laki opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta 2016. 1486/29.12.2016.
- Laki perusopetuslain muuttamisesta 2010. 642/24.6.2010.
- Laki peruskoululain muuttamisesta 1996. 1368/30.12.1996.
- Lankinen, M. (2001). *Positiivinen diskriminaatio – mitä se on?* Keskustelualoitteita 2001:2. Helsinki: Helsingin kaupungin tietokeskus.
- Laukkanen, R. (toim.) (2011). *Tiedosta käytännöksi – OECD tietoon perustuvan koulutuspolitiikan tukena*. Raportit ja selvitykset 2011:20. Helsinki: Opetushallitus.
- Lawn, M. (2013). Introduction: The rise of data in education. Teoksessa M. Lawn (toim.) *The rise of data in education systems. Collection, visualization*

- and use. Comparative Histories of Education. Oxford: Symposium Books, 7–10.*
- Lindblad, S. (2001). On educational systems and social inclusion and exclusion in international statistics. Teoksessa S. Lindblad & T. S. Popkewitz (toim.) *Statistical information and systems of reason on education and social inclusion and exclusion in international and national contexts: A report from the EGSIE project*. Uppsala: Uppsala University, Department of Education 38, 17–48.
- Lindblad, S. & Popkewitz, T. S. (2001). Introduction. Teoksessa S. Lindblad & T. S. Popkewitz (toim.) *Statistical information and systems of reason on education and social inclusion and exclusion in international and national context: A report from the EGSIE project*. Uppsala: Uppsala University, Department of Education 38, 5–15.
- Lintuvuori, M. (2010). *Erityisopetus muutoksen kynnyksellä. Tilastollinen kuvaus erityisopetusjärjestelmästä ja sen määrällisestä kehityksestä 1970-luvun lopulta vuoteen 2008*. Pro gradu -tutkielma. Helsingin yliopisto. Opettajankoulutuslaitos.
- Lintuvuori (2013). Erityisopetusjärjestelyt – tarkastelua tilastolukujen ja kyselyaineistojen pohjalta. Teoksessa J. Hautamäki, T. Hilasvuori, M. Lintuvuori, H. Thuneberg, M-P. Vainikainen, R. Ahtiainen, T. Mäkelä, N. Hienonen, E. Kivistö ja A. Karjula. *VALAISE 2012–2013 Valtakunnallinen perusopetuksen lainsäädäntömuutoksen seurantatutkimus*. Julkaisematon loppuraportti.
- Lintuvuori, M., Thuneberg, H. & Vainikainen, M-P. (2018). Oppimisen ja koulunkäynnin tuen järjestelyt. Teoksessa M-P. Vainikainen, M. Lintuvuori, M. Paananen, M. Eskelinen, T. Kirjavainen, N. Hienonen, M. Jahnukainen, H. Thuneberg, M. Asikainen, E. Suhonen, A. Alijoki, N. Sajaniemi, J. Reunamo, H-L. Keskinen & R. Hotulainen. *Oppimisen tuki varhaislapsuudesta toisen asteen siirtymään: tasa-arvon toteutuminen ja kehittämistarpeet*. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 55. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia, 102–120.
- Lintuvuori, M. & Vainikainen, M-P. (2018). Alueelliset erot. Teoksessa M-P. Vainikainen, M. Lintuvuori, M. Paananen, M. Eskelinen, T. Kirjavainen, N. Hienonen, M. Jahnukainen, H. Thuneberg, M. Asikainen, E. Suhonen, A. Alijoki, N. Sajaniemi, J. Reunamo, H-L. Keskinen & R. Hotulainen. *Oppimisen tuki varhaislapsuudesta toisen asteen siirtymään: tasa-arvon toteutuminen ja kehittämistarpeet*. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 55. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia, 67–74.



- Lisbon European Council. (2000). *Presidency Conclusions*, Lisbon European Council, 23 and 24 March 2000. [[http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/en/ec/00100-r1.en0.htm](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/00100-r1.en0.htm)]. (Luettu 6.12.2018.)
- May, T. (2011). *Social Research: Issues, Methods and Process* (4. painos). Maidenhead, England: McGraw-Hill.
- Merimaa, E. (2011). Erityistä tukea tarvitsevien oppilaiden opetuksen järjestämisen ja siihen liittyvän lainsäädännön kehitys. Teoksessa J. Aho (toim.). *Koulutus yhteiskunnallisen muutoksen airueena: Suomen kouluhistoriallisen seuran vuosikirja 2011*. Helsinki: Suomen kouluhistoriallinen seura, 171–197.
- Me-säätiö. (2018). *Data, erityisopetus, erityinen tuki*. [<http://data.mesaa-tio.fi/syrjassa/#special-education/all/special>]. (Luettu 22.3.2018.)
- Me-säätiö. (2018b). *Data, erityisopetus, tehostettu tuki*. [<http://data.mesaa-tio.fi/syrjassa/#special-education/all/intensified>]. (Luettu 22.3.2018.)
- Metsämuuronen, J. (toim.) (2013). *Perusopetuksen matematiikan oppimistulosten pitkittäisarviointi vuosina 2005–2012*. Koulutuksen seurantaraportit 2013:4. Helsinki: Opetushallitus.
- Metsämuuronen, J. (2016). Sähköpostiviesti Meri Lintuvuorelle: Matematiikan oppimistulosten pitkittäisarviointiin liittyen pari tarkentavaa kysymystä (kyselylomake). 8.9.2016.
- Moberg, S. (1996). Integraatiokehitys peruskoulun erityisopetuksessa. Teoksessa H. Blom, R. Laukkanen, A. Lindström, U. Saresma & P. Virtanen (toim.) *Erytisopetuksen tila*. Arviointi 2. Helsinki: Opetushallitus, 121–136.
- Moberg, S. (2001). Integraation ja inklusiivisen kasvatuksen ideologia ja kehittyminen. Teoksessa M. Jahnukainen (toim.) *Lasten erityishuolto ja -opetus Suomessa*. (11. täysin uudistettu painos). Helsinki: Lastensuojelun keskusliitto, 34–48.
- Moberg, S. & Savolainen, H. (2008). Suomalaisten 9- ja 15-vuotiaiden lukutaidon muutos 1960-luvulta 2000-luvulle. *Kasvatus* 39 (1), 31–38.
- Moberg, S. & Savolainen, H. (2015). Yhteistä koulua kohti. Teoksessa S. Moberg, J. Hautamäki, J. Kivirauma, U. Lahtinen, H. Savolainen & S. Vehmas (toim.) *Erytispedagogiikan perusteet*. Jyväskylä: PS-kustannus, 75–102.
- Mäkelä, M. (2013). *Yhdenvertainen oikeus sivistykseen. Tutkimus sivistyksellisen yhdenvertaisuuden perusoikeuden sisällöstä erityisesti yhdenvertaisessa oikeudessa perusopetukseen, taiteen perusopetukseen ja kuntien kulttuuripalveluihin*. Acta Universitatis Tamperensis 1804.
- Naukkarinen, A. (2012). Opettajankoulutuslaitoksen opetussuunnitelman ja toimintakulttuurin merkityksestä inklusiivisessa kasvatuksessa. Teoksessa H. Silvennoinen, & P. Pihlaja (toim.) *Rajankäyntejä. Tutkimuksia nor-*

- maaliuden, erilaisuuden ja poikkeavuuden tulkinnoista ja määrittelyistä*: juhlaKirja Joel Kivirauman täyttäessä 60 vuotta. Turku: Turun yliopiston kasvatustieteiden laitos, 427–440.
- Niemi, H. (2011). Tieto ja evidenssi oppimisen ja koulutuksen kehittämisen lähteenä. Teoksessa R. Laukkanen (toim.) *Tiedosta käytännöksi – OECD tietoon perustuvan koulutuspolitiikan tukena*. Raportit ja selvitykset 2011:20. Helsinki: Opetushallitus, 24–31.
- Niiniluoto, I. (1996). *Informaatio, tieto ja yhteiskunta. Filosofinen käsitteanalyysi*. (5. täydennetty painos). Helsinki: Hallinnon kehittämiskeskus.
- Niiniluoto, I. (2011a). Improving Urban Life: Facts and Values. Esitys 26.5.2011.
- Niiniluoto, I. (2011b). Improving Urban Life: Facts and Values. *Helsinki Quarterly* 3/2011, 19–20.
- Niukko, S. (2006). *Yhteistyötä ilman riskejä? OECD:n rooli Suomen koulutuspolitiikassa*. Turku: Turun yliopisto.
- Nóvoa, A. (2013). Numbers Do Not Replace Thinking. *European Educational Research Journal* 12 (1), 139–147.
- Novoa, A. & Yariv-Mashal, T. (2003). Comparative research in education: A mode of governance or a historical journey? *Comparative Education* 39 (4), 423–438.
- Nyyssölä, K. (2013). *Koulutuksen ohjaus. Näkökulmia koulutuksen ohjausjärjestelmiin, tietoperustaisuuteen ja valintoihin*. Raportit ja selvitykset 2013:12. Helsinki: Opetushallitus.
- Nyyssölä, K. & Jakku-Sihvonen, R. (toim.) (2009). *Alueellinen vaihtelu koulutuksessa - Temaattinen tarkastelu alueellisen tasa-arvon näkökulmasta*. Helsinki: Opetushallitus.
- OAJ. (2017). *Oppimisen tukipilarit. Miten varmistetaan oppimiselle ja koulunkäynnille riittävä tuki?* [<http://www.oaj.fi/cs/oaj/Oppimisen%20tukipilarit>]. (Luettu 11.5.2017.)
- OECD. (2000). *Special Needs Education. Statistics and Indicators*. Education and Skills. Paris: OECD.
- OECD. (2004). *Equity in Education: Students with Disabilities, Learning Difficulties and Disadvantages*. Paris: OECD.
- OECD. (2005). *Students with Disabilities, Learning Difficulties and Disadvantages: Statistics and Indicators 2005*. Paris: OECD.
- OECD. (2007a). *PISA 2006. Science Competencies for Tomorrow's World: Volume 1: Analysis*. Paris: OECD.
- OECD. (2007b). *Students with Disabilities, Learning Difficulties and Disadvantages: Policies, Statistics and Indicators*. Paris: OECD.
- OECD. (2013). *PISA 2012 Results: What Students Know and Can Do – Student Performance in Mathematics, Reading and Science (Volume I, Revised edition, February 2014)*. Paris: OECD Publishing.

- OECD. (2016). *Low-performing students: Why they fall behind and how to help them succeed. PISA*. Paris: OECD Publishing.
- OECD. (2018a). *Education at a Glance 2017*. [<http://www.oecd.org/education/education-at-a-glance-19991487.htm>]. (Luettu 3.3.2018.)
- OECD. (2018b). *Special Education Needs - Statistics and Indicators* [<http://www.oecd.org/education/innovation-education/special-education-needs-statistics-and-indicators.htm>] (Luettu 5.3.2018.)
- Oja, S. (2012). Mitä on kehkeytymässä? Teoksessa S. Oja (toim.) *Kaikille kelpo koulu: Kolmiportaisen tuen toteuttaminen ja kehittäminen*. Jyväskylä: PS-kustannus, 17–31.
- OKM. (2012). *Koulutus ja tutkimus vuosina 2011–2016. Kehittämissuunnitelma*. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2012:1. Helsinki: Opetus- ja kulttuuriministeriö.
- OKM. (2014a). *Erityisavustus tasa-arvoa edistäviin toimenpiteisiin*. [[http://www.minedu.fi/OPM/Koulutus/koulu-tuspolitiikka/avustukset/tasa\\_arvo.html?lang=fi](http://www.minedu.fi/OPM/Koulutus/koulu-tuspolitiikka/avustukset/tasa_arvo.html?lang=fi)]. (Luettu 31.10.2016.)
- OKM. (2014b). *Opetusryhmien tila Suomessa: Selvitys eduskunnan sivistysvaliokunnalle esi- ja perusopetuksen opetusryhmien nykytilasta*. Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2014:4. Helsinki: Opetus- ja kulttuuriministeriö.
- OKM. (2014c). *Oppimisen ja hyvinvoinnin tuki. Selvitys kolmiportaisen tuen toimeenpanosta*. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2014:2. Helsinki: Opetus- ja kulttuuriministeriö.
- OKM. (2014d). *Osaamisella ja luovuudella hyvinvointia*. Opetus- ja kulttuuriministeriön tulevaisuuskatsaus 2014. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2014:18. Helsinki: Opetus- ja kulttuuriministeriö.
- OKM. (2018a). *Ministeri Sanni Grahn-Laasonen: Lapsilla ja nuorilla oikeus riittävään tukeen – työryhmä valmistelemaan tuen vahvistamista varhaiskasvatuksessa*. Opetus- ja kulttuuriministeriö. Tiedote. [[https://minedu.fi/artikkeli/-/asset\\_publisher/ministeri-sanni-grahn-laasonen-lapsilla-ja-nuorilla-oikeus-riittavaan-tukeen-tyoryhma-valmistelemaan-tuen-vahvistamista-varhaiskasvatuksessa](https://minedu.fi/artikkeli/-/asset_publisher/ministeri-sanni-grahn-laasonen-lapsilla-ja-nuorilla-oikeus-riittavaan-tukeen-tyoryhma-valmistelemaan-tuen-vahvistamista-varhaiskasvatuksessa)]. (Luettu 27.9.2018.)
- OKM. (2018b). *Yleissivistävän koulutuksen rahoitus*. [<http://minedu.fi/rahoitus>]. (Luettu 20.4.2018.)
- O'Leary, Z. (2009). *The essential guide to doing your research project*. Thousand Oaks: Sage.
- OPH. (1994). *Peruskoulun opetussuunnitelman perusteet 1994*. Helsinki: Opetushallitus.
- OPH. (2004). *Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteet 2004*. Määräys 13/011/2004. Helsinki: Opetushallitus.

- OPH. (2011). *Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteiden muutokset ja täydennykset 2010*. Määräykset ja ohjeet 2011:20. Helsinki: Opetushallitus.
- OPH. (2014). *Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteet 2014*. Määräykset ja ohjeet 2014:96. Helsinki: Opetushallitus.
- OPH. (2017a). *Koski – Opintosuoritukset ja opiskeluoikeudet kootusti yhdessä palvelussa*. [<http://www.oph.fi/kehittamishankkeet/koski>]. (Luettu 16.6.2017.)
- OPH. (2017b). *Opetuksen ja koulutuksen järjestäjien tietojen tallentaminen KOSKI-tietovarantoon*. Määräys 20.12.2017. Voimaan 1.1.2018. OPH-2966-2017. [<https://confluence.csc.fi/display/OPHPALV/Ajankohtaiset?preview=/55739434/73809620/Opetuksen%20ja%20koulutuksen%20j%C3%A4rjest%C3%A4jien%20tietojen%20tallentaminen%20KOSKI-tietovarantoon.pdf>]. (Luettu 30.3.2018.)
- OPH. (2017c). *Opetus- ja kulttuuritoimen rahoitus – Yksikköhintojen ja rahoituksen määräytyminen vuonna 2017*. Oppaat ja käsikirjat 2017:7. Helsinki: Opetushallitus.
- OPH. (2017d). *Tietoluettelo: Opetuksen ja koulutuksen järjestäjien tietojen tallentaminen KOSKI-tietovarantoon*. Määräyksen 20.12.2017 liite. 12.12.2017. [<https://confluence.csc.fi/display/OPHPALV/Ajankohtaiset?preview=/55739434/73809621/KOSKI-tietovarantoon%20tallennettavien%20tietojen%20tietoluettelo.pdf>]. (Luettu 30.3.2018.)
- OPH. (2018a). *Hakutiedote, Kärkihanke 1: Uusi peruskoulu -ohjelma, Valtion erityisavustus: #paraskoulu*. OPH-2461-2018. [[https://www.oph.fi/download/194483\\_hakutiedote\\_valtionavustus\\_paraskoulu.pdf](https://www.oph.fi/download/194483_hakutiedote_valtionavustus_paraskoulu.pdf)]. (Luettu 6.12.2018.)
- OPH. (2018b). *Hakutiedote 2018, Valtion erityisavustus esi- ja perusopetuksen sekä varhaiskasvatuksen koulutuksellisen tasa-arvon edistämiseen sekä siihen liittyviin kokeiluihin vuosille 2019–2020*. OPH-2172-2018. [[https://www.oph.fi/download/193830\\_Hakutiedote\\_esijaperus\\_tasa-arvo.pdf](https://www.oph.fi/download/193830_Hakutiedote_esijaperus_tasa-arvo.pdf)]. (Luettu 6.12.2018.)
- OPH. (2018c). *Koulutuksen tilastollinen vuosikirja*. [[http://www.oph.fi/tietopalvelut/tilastotiedot/koulutuksen\\_tilastollinen\\_vuosikirja](http://www.oph.fi/tietopalvelut/tilastotiedot/koulutuksen_tilastollinen_vuosikirja)]. (Luettu 20.3.2018.)
- OPH. (2018d). OECD. [[http://www.oph.fi/tietopalvelut/kansainvalinen\\_koulutustieto/oecd](http://www.oph.fi/tietopalvelut/kansainvalinen_koulutustieto/oecd)]. (Luettu 27.2.2018.)
- OPH. (2018e). *Opiskelun erityiset painoalueet eriyttämisen menetelmänä. Tietoa tuen järjestelmästä*. [[http://www.oph.fi/saadokset\\_ja\\_ohjeet/ohjeita\\_koulutuksen\\_jarjestamiseen/perusopetuksen\\_jarjestaminen/tietoa\\_tuen\\_jarjestamisesta/opiskelun\\_erityiset\\_painoalueet](http://www.oph.fi/saadokset_ja_ohjeet/ohjeita_koulutuksen_jarjestamiseen/perusopetuksen_jarjestaminen/tietoa_tuen_jarjestamisesta/opiskelun_erityiset_painoalueet)]. (Luettu 23.1.2018.)

- OPH. (2018f). *Valtion erityisavustus esi- ja perusopetuksen tasa-arvoa edistävään toimenpiteisiin, erityisopetuksen laadun kehittämiseen, siihen liittyvään avustajien palkkaamiseen ja opetusryhmien joustavaan muodostamiseen sekä alueellisen eriarvoistumisen torjuntaan vuosille 2018–2019*. [[http://www.oph.fi/rahoitus/valtionavustukset/yleissivistava\\_koulutus/103/o/valtion\\_erityisavustus\\_esi\\_ja\\_perusopetuksen\\_tasa-arvoa\\_edistaviin\\_toimenpiteisiin](http://www.oph.fi/rahoitus/valtionavustukset/yleissivistava_koulutus/103/o/valtion_erityisavustus_esi_ja_perusopetuksen_tasa-arvoa_edistaviin_toimenpiteisiin)]. (Luettu 11.4.2018.)
- OPH. (31.8.2018). *Oppimisen tuen neuvontapalvelu aloittaa toimintansa*. Verkko uutinen. [[https://www.oph.fi/ajankohtaista/verkkouutiset/101/o/op-pimisen\\_tuen\\_neuvontapalvelu\\_aloittaa\\_toimintansa](https://www.oph.fi/ajankohtaista/verkkouutiset/101/o/op-pimisen_tuen_neuvontapalvelu_aloittaa_toimintansa)]. (Luettu 31.8.2018.)
- OPH. (31.10.2018). *Perusopetuksen arvioinnista tasa-arvoisempaa - useammalle arvosanalle yhteiset kriteerit*. Mediatiedote. [[https://www.oph.fi/ajankohtaista/tiedotteet/101/o/perusopetuksen\\_arvioinnista\\_tasa-arvoisempaa\\_-\\_useammalle\\_arvosanalle\\_yhteiset\\_kriteerit](https://www.oph.fi/ajankohtaista/tiedotteet/101/o/perusopetuksen_arvioinnista_tasa-arvoisempaa_-_useammalle_arvosanalle_yhteiset_kriteerit)]. (Luettu 31.10.2018.)
- OPH. (8.11.2018). *Tiedote: 7 miljoonaa valtionavustusta peruskoulun yhteisölliseen kehittämiseen*. [[https://www.oph.fi/ajankohtaista/tiedotteet/101/o/7\\_miljoonaa\\_valtionavustusta\\_peruskoulun\\_yhteisolliseen\\_kehittamiseen](https://www.oph.fi/ajankohtaista/tiedotteet/101/o/7_miljoonaa_valtionavustusta_peruskoulun_yhteisolliseen_kehittamiseen)]. (Luettu 9.11.2018.)
- OPH. (11.10.2018). *Tiedote: Tasa-arvon edistämiseen varhaiskasvatuksessa ja perusopetuksessa haettavissa 12 miljoonaa*. [[https://www.oph.fi/ajankohtaista/tiedotteet/101/o/tasa-arvon\\_edistamiseen\\_varhaiskasvatuksessa\\_ja\\_perusopetuksessa\\_haettavissa\\_12\\_miljoonaa](https://www.oph.fi/ajankohtaista/tiedotteet/101/o/tasa-arvon_edistamiseen_varhaiskasvatuksessa_ja_perusopetuksessa_haettavissa_12_miljoonaa)]. (Luettu 11.10.2018.)
- OPH. (2019a). *Koski-palvelun tiedot*. [<https://confluence.csc.fi/display/OPH-PALV/Koski-palvelun+tiedot>]. Päivitetty 14.1.2019. (Luettu 10.2.2019.)
- OPH. (2019b). *KOSKI-tietojen käyttö ja säännönmukaiset luovutukset*. [<https://confluence.csc.fi/pages/viewpage.action?pageId=75671724>]. Päivitetty 04.2.2019. (Luettu 11.2.2019.)
- OPH. (2019c). *Koski-tietomalli - Perusopetuksen opiskeluoikeus*. [<https://koski.opintopolku.fi/koski/dokumentaatio/koski-oppijaj-schema.html?entity=perusopetuksenopiskeluoikeus#perusopetuksen-opiskeluoikeus>]. (Luettu 10.2.2019.)
- OPH. (2019d). *Tasa-arvo- ja yhdenvertaisuuslain velvoitteet*. [[https://www.oph.fi/saadokset\\_ja\\_ohjeet/ohjeita\\_koulutuksen\\_jarjestamiseen/toiminnallinen\\_tasa\\_arvosuunnittelu\\_oppilaitok-sissa/lain\\_velvoitteet](https://www.oph.fi/saadokset_ja_ohjeet/ohjeita_koulutuksen_jarjestamiseen/toiminnallinen_tasa_arvosuunnittelu_oppilaitok-sissa/lain_velvoitteet)]. (Luettu 3.6.2019.)
- OPM. (2007a). *Erityisopetuksen strategia*. Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2007:47. Helsinki: Opetusministeriö.

- OPM. (2007b). *Koulutus ja tutkimus 2007–2012. Kehittämissuunnitelma*.  
[<https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/79100/opm09.pdf?sequence=1>]. (Luettu 31.10.2018.)
- Ouakrim-Soivio, N. & Hietala, R. (2016). Toteutuuko maahanmuuttajataustaisten oppijoiden sivistyksellinen yhdenvertaisuus suomalaisessa koulutusjärjestelmässä? *Kasvatus & Aika* 10 (4), 79–96.
- Ouakrim-Soivio, N., Pulkkinen, J., Rautopuro, J. & Hilden, R. (2018). Toteutuuko perusopetuksen tasa-arvo? Katsaus oppimistulosten arviointeihin. *Kasvatus* 49 (5), 415–430.
- Ozga, J., Dahler-Larsen, P., Segerholm, C. & Simola, H. (2011). Introduction. Teoksessa J. Ozga, P. Dahler-Larsen, C. Segerholm & H. Simola (toim.) *Fabricating quality in education*. London: Routledge, 1–8.
- Pernu, M-L. (1996). Rahoitusjärjestelmä osana päätöksenteon hajauttamista. Teoksessa H. Blom, R. Laukkanen, A. Lindström, U. Saresma & P. Virtanen (toim.) *Erityisopetuksen tila*. 2 painos. Arviointi 2/96. Helsinki: Opetushallitus, 25–34.
- Peruskouluasetus 443/1970.
- Peruskouluasetus 1984. 718.12.10.1984.
- Peruskoululaki 1983. 476/27.5.1983.
- Perusopetusasetus 1998. 852/20.11.1998.
- Perusopetuslaki 1998. 628/21.8.1998. Säädöksiä seurattu huhtikuu 2019 saakka.
- Pijl, S. J. & Meijer, C. J. W. (1991). Does integration count for much? An analysis of the practices of integration in eight countries. *European Journal of Special Needs Education* 6 (2), 100–111.
- Pitkänen, K., Hievanen, R., Kirjavainen, T., Suortamo, M. & Lepola, L. (2017). *Valtiontalouden säästöjen vaikutukset sivistyksellisiin oikeuksiin*. Kansallinen koulutuksen arviointikeskus julkaisut 27.  
[[https://karvi.fi/app/uploads/2017/11/KARVI\\_2717.pdf](https://karvi.fi/app/uploads/2017/11/KARVI_2717.pdf)]. (Luettu 19.11.2018.)
- Pitkäniemi, H. (2018). Mixed methods -metodologia kriittisen realismin inspiroimana. *Kasvatus* 49 (4), 297–309.
- Pulkkinen, J. & Jahnukainen, M. (2015). Erityisopetuksen järjestäminen ja resurssit kunnissa lakimuutosten jälkeen. Teoksessa M. Jahnukainen, E. Kontu, H. Thuneberg & M-P. Vainikainen (toim.) *Erityisopetuksesta oppimisen ja koulunkäynnin tukeen*. Kasvatusalan tutkimuksia 67. Jyväskylä: Suomen kasvatustieteellinen seura, 79–105.
- Päijät-Häme. (15.3.2017). *Lahden sivistyslautakunta hyväksyi erityisopetuksen muutokset - "uusi järjestelmä ei täydellinen, mutta parempi kuin nykyinen"*. Uutiset. [<http://www.ess.fi/uutiset/paijathame/art2354664>]. (Luettu 17.12.2017.)
- Raatikainen, P. (2004). *Ihmistieteet ja filosofia*. Helsinki: Gaudeamus.

- Rajala, T. (2017). *Näkökulmia oppilaan jälkikäteiseen oikeusturvaan perusopetusasioissa*. Julkisoikeuden pro gradu -tutkielma. Vaasan yliopisto.
- Rasila, V. (1977). *Tilastolliset menetelmät historian tutkimuksessa*. Helsinki: Otava.
- Rautanen, R. (2009a). Sähköpostiviesti Meri Lintuvuorelle: Tilastokeskuksen vastauksia lähettämiini kysymyksiin. 17.6.2009.
- Rautanen, R. (2010). Sähköpostiviesti Meri Lintuvuorelle: Tilastokeskuksen vastauksia kysymyksiini ja tilastotaulukko: 36. Erityisopetukseen otetut tai siirretyt peruskoulun oppilaat erityisopetuksen järjestämispaikan, vuosiluokan ja otto- tai siirtopäätöksen perusteen mukaan 2008. 29.3.2010.
- Rautanen, R. (2014). Sähköpostiviesti Meri Lintuvuorelle: vastauksia tilastointimuutoksista 27.1.2014.
- Rautanen, R. (2018a). Sähköpostiviesti Meri Lintuvuorelle 6.4.2018.
- Rautanen, R. (2018b). Sähköpostiviesti Meri Lintuvuorelle 23.10.2018.
- Rautanen, R. (2019). Sähköpostiviesti Meri Lintuvuorelle 27.3.2019.
- Richardson, J. G. & Powell, J. J. W. (2011). *Comparing Special Education*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Rimpelä, M. & Bernelius, V. (toim.) (2010). *Peruskoulun oppimistulokset ja oppilaiden hyvinvointi eriytyvällä Helsingin seudulla*. Geotieteiden ja maantieteen laitoksen julkaisuja B1. Helsinki: Helsingin yliopisto.
- Rinkinen, A. & Lindberg, M. (2014). *Tuen portailla. Tehostetun ja erityisen tuen kehittämistoiminta 2008–2012*. Kuntien näkemyksiä kehittämistoiminnan tuloksista esi-, perus- ja lisäopetuksessa. Raportit ja selvitykset 2014:1. Helsinki: Opetushallitus.
- Rinne, R. (2001). Koulutuspolitiikan käänne ja nuorten syrjäytyminen. Mitä tilastot kertovat Suomesta? Teoksessa A. Jauhiainen, R. Rinne & J. Tähtiinen (toim.) *Koulutuspolitiikka Suomessa ja ylikansalliset mallit*. Turku: Suomen kasvatustieteellinen seura, 91–137.
- Rinne, R. (2008). The growing supranational impacts of the OECD and the EU on national educational policies, and the case of Finland. *Policy Futures in Education* 6 (6), 665–680.
- Rinne, R., Kivirauma, J. & Simola, H. (2001). Finland: The turning point in educational policy and the marginalisation of youth in Finland in the 1990s in the light of statistics. Teoksessa S. Lindblad & T. S. Popkewitz (toim.) *Statistical information and systems of reason on education and social inclusion and exclusion in international and national context: A report from the EGSIE project*. Uppsala: Uppsala University, Department of Education 38, 69–124.
- Rinne, R. & Ozga, J. (2011). Europe and the global. The role of the OECD in education politics. Teoksessa J. Ozga, P. Dahler-Larsen, C. Segerholm & H. Simola (toim.) *Fabricating quality in education*. London: Routledge. 66–75.

- Ristikari, T., Keski-Säntti, M., Sutela, E., Haapakorva, P., Kiilakoski, T., Pekkari-  
nen, E., Kääriälä, A., Aaltonen, M., Huotari, T., Merikukka, M., Salo, J.,  
Juutinen, A., Pesonen-Smith A. & Gissler, M. (2018). *Suomi lasten kas-  
vu ympäristönä. Kahdeksantoista vuoden seuranta vuonna 1997 synty-  
neistä*. THL 7/2018. [<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-343-152-2>].  
(Luettu 4.2.2019.)
- Rose, N. (1991). Governing by numbers: figuring out democracy. *Accounting,  
Organizations and Society* 16 (7), 673–692.
- Rosling, H., Rosling, O. & Rosling Rönnlund, A. (2018). *Faktojen maailma:  
Asiat ovat paremmin kuin luulet*. Käännös: Kinnunen, M. Helsingissä:  
Kustannusosakeyhtiö Otava.
- Ruuhijärvi, P. & Toivonen, E. (1985). *Peruskoulun hallinto*. Helsinki: WSOY.
- Räsänen, P. & Närhi, V. (2013). Heikkojen oppijoiden koulupolku. Teoksessa J.  
Metsämuuronen (toim.) *Perusopetuksen matematiikan oppimistulosten  
pitkittäisarviointi vuosina 2005–2012*. Koulutuksen seurantaraportit  
2013:4. Helsinki: Opetushallitus, 173–229.
- Saaranen-Kauppinen, A. & Puusniekka, A. (2006). *KvaliMOTV - Menetelmäope-  
tuksen tietovaranto*. Tampere: Yhteiskuntatieteellinen tietoarkisto  
[<http://www.fsd.uta.fi/menetelmaopetus/>]. (Luettu 22.11.2018.)
- Sabel, C., Saxenian, A., Miettinen, R., Kristensen, P. H. & Hautamäki, J. (2011).  
*Individualized service provision in the new welfare state: Lessons from  
special education in Finland*. Sitra studies 62. Helsinki: Sitra.
- Sahlberg, P. (2011). *Finnish Lessons: What can the world learn from educa-  
tional change in Finland?* New York: Teachers College Press.
- Sahlberg, P. (2015). *Finnish lessons 2.0. What can the world learn from educa-  
tional change in Finland?* (Toinen painos). New York: Teachers College  
Press.
- Saine, H. (2011). Erityisopetukseen osallistuvien määrä kasvaa perusopetuksessa  
– Mitä on tapahtunut? Teoksessa J. Aho (toim.) *Koulutus yhteiskunnal-  
lisen muutoksen airueena: Suomen kouluhistoriallisen seuran vuosi-  
kirja 2011*. Helsinki: Suomen kouluhistoriallinen seura, 198–219.
- Salo, K. (2010). *Hallinnontasojen välinen dialogi ja erityisopetuksen muutos  
byrokraattisena instituutiona – Kymppikuntien loppuraportin ja Eri-  
tyisopetuksen strategian sisällönanalyttinen vertailu*. Pro gradu -tut-  
kielma. Helsingin yliopisto. Opettajankoulutuslaitos.
- Saloviita, T. (2006). Erityisopetus ja inkluisio. *Kasvatus* 37 (4), 326–342.
- Saloviita, T. (2015). Liian tehokas edunvalvonta haittaa koulutyötä. *Kasvatus* 46  
(1), 93–97.
- Savolainen, H. (2009). Responding to diversity and striving for excellence: The  
case of Finland. *Prospects* 39, 281–292.



- Silvennoinen, H., Kalalahti, M. & Varjo, J. (toim.) (2016). *Koulutuksen tasa-arvon muuttuvat merkitykset*. Kasvatussosiologian vuosikirja 1. Kasvatusalan tutkimuksia 73. Jyväskylä: Suomen kasvatustieteellinen seura.
- Simola, H., Kauko, J., Varjo, J., Kalalahti, M. & Sahlström, F. (2017). *Dynamics in Basic Education Politics – Understanding and Explaining the Finnish Case*. London: Routledge.
- Simola, H., Ozga, J., Segerholm, C., Varjo, J. & Andersen, V. N. (2011). Governing by numbers. Teoksessa J. Ozga, P. Dahler-Larsen, C. Segerholm & H. Simola (toim.) *Fabricating quality in education*. London: Routledge. 96–75.
- Simola, H. & Rinne, R. (2010). Kontingenssi ja koulutuspolitiikka: vertailevan tutkimuksen teoreettisia edellytyksiä etsimässä. *Kasvatus* 41 (4), 316–330.
- Simola, H., Seppänen, P., Kosunen, S. & Vartiainen, H. (2015). Oppilasvalikoinnin paluu? Teoksessa P. Seppänen, M. Kalalahti, R. Rinne & H. Simola (toim.) *Lohkoutuva peruskoulu – Perheiden kouluvalinnat, yhteiskuntaluokat ja koulutuspolitiikka*. Kasvatusalan tutkimuksia 68. Jyväskylä: Suomen kasvatustieteellinen seura, 87–122.
- Simpura, J. & Melkas, J. (2013). *Tilastot käyttöön! Opas tilastojen maailmaan*. Helsinki: Gaudeamus.
- Sivistysvaliokunnan lausunto 15/2009 vp. SiVL 15/2009 vp — HE 174/2009 vp
- Stenvall, J. & Syväjärvi, A. (2006). *Onks tietoo? Valtion informaatio-ohjaus kuntien hyvinvointitehtävissä*. Tutkimukset ja selvitykset 3/2006. Helsinki: Valtiovarainministeriö.
- Suomen perustuslaki 1999. 731/11.6.1999.
- Suurten kuntien kannanotto opetusministeriölle. (2005). *Kirjelmä kevät 2005*, luovutettu opetusministeriölle elokuussa 2005. Painamaton lähde.
- Suurten kuntien raportti. (2006). *Erityistä tukea tarvitsevan oppilaan opetuksen järjestämisen uudistaminen osana yhtenäistä perusopetusta – kohti laatua ja joustavuutta*. Espoon, Helsingin, Jyväskylän, Kuopion, Lahden, Lappeenrannan, Tampereen, Turun ja Vantaan kaupunkien opetustoimien puolesta sihteeristö 18.8.2006. Painamaton lähde.
- SVT. (2004). *Erityisopetus 2003*. Helsinki: Tilastokeskus. [<http://www.tilastokeskus.fi/til/erop/2003/index.html>]. (Luettu 14.6.2017.)
- SVT. (2005). *Erityisopetus 2004*. Helsinki: Tilastokeskus. [<http://www.tilastokeskus.fi/til/erop/2004/index.html>]. (Luettu 14.6.2017.)
- SVT. (2006a). *Erityisopetus 2005*. Helsinki: Tilastokeskus. [<http://www.tilastokeskus.fi/til/erop/2005/index.html>]. (Luettu 14.6.2017.)
- SVT. (2006b). *Koulutuksen järjestäjät ja oppilaitokset 2005*. Helsinki: Tilastokeskus. [[http://www.stat.fi/til/kjarj/2005/kjarj\\_2005\\_2006-02-24\\_tie\\_001.html](http://www.stat.fi/til/kjarj/2005/kjarj_2005_2006-02-24_tie_001.html)]. (Luettu 11.12.2016.)

- SVT. (2007). *Erityisopetus 2006*. Helsinki: Tilastokeskus. [<http://www.tilastokeskus.fi/til/erop/2006/index.html>]. (Luettu 14.6.2017.)
- SVT. (2008). *Erityisopetus 2007*. Helsinki: Tilastokeskus. [<http://www.tilastokeskus.fi/til/erop/2007/index.html>]. (Luettu 14.6.2017.)
- SVT. (2009). *Erityisopetus 2008*. Helsinki: Tilastokeskus. [<http://www.tilastokeskus.fi/til/erop/2008/index.html>]. (Luettu 14.6.2017.)
- SVT. (2010). *Erityisopetus 2009*. Helsinki: Tilastokeskus. [<http://www.tilastokeskus.fi/til/erop/2008/index.html>]. (Luettu 14.6.2017.)
- SVT. (2011). *Erityisopetus 2010*. Helsinki: Tilastokeskus. [[http://www.stat.fi/til/erop/2010/erop\\_2010\\_2011-06-09\\_tie\\_001\\_fi.html](http://www.stat.fi/til/erop/2010/erop_2010_2011-06-09_tie_001_fi.html)]. (Luettu 14.6.2017.)
- SVT. (2012). *Erityisopetus 2011*. Helsinki: Tilastokeskus. [[http://www.stat.fi/til/erop/2011/erop\\_2011\\_2012-06-12\\_tie\\_001\\_fi.html](http://www.stat.fi/til/erop/2011/erop_2011_2012-06-12_tie_001_fi.html)]. (Luettu 1.10.2016.)
- SVT. (2013a). *Erityisopetus 2012*. Helsinki: Tilastokeskus. [[http://www.stat.fi/til/erop/2012/erop\\_2012\\_2013-06-12\\_tie\\_001\\_fi.html](http://www.stat.fi/til/erop/2012/erop_2012_2013-06-12_tie_001_fi.html)]. (Luettu 1.10.2016.)
- SVT. (2013b). *Erityistä tukea saaneet peruskoulun oppilaat (luokat 1–10) oppiaineiden oppimäärien mukaan alueittain 2012*. Helsinki: Tilastokeskus.
- SVT. (2014). *Erityisopetus 2013*. Helsinki: Tilastokeskus. [[http://www.stat.fi/til/erop/2013/erop\\_2013\\_2014-06-12\\_tie\\_001\\_fi.html](http://www.stat.fi/til/erop/2013/erop_2013_2014-06-12_tie_001_fi.html)]. (Luettu 1.10.2016.)
- SVT. (2015). *Erityisopetus 2014*. Helsinki: Tilastokeskus. [[http://www.stat.fi/til/erop/2014/erop\\_2014\\_2015-06-11\\_tie\\_001\\_fi.html](http://www.stat.fi/til/erop/2014/erop_2014_2015-06-11_tie_001_fi.html)]. (Luettu 1.10.2016.)
- SVT. (2016a). *Erityisopetus 2015*. Helsinki: Tilastokeskus. [[http://www.stat.fi/til/erop/2015/erop\\_2015\\_2016-06-13\\_tie\\_001\\_fi.html](http://www.stat.fi/til/erop/2015/erop_2015_2016-06-13_tie_001_fi.html)]. (Luettu 1.10.2016.)
- SVT. (2016b). *Esi- ja peruskouluopetus*. Helsinki: Tilastokeskus. [[http://www.stat.fi/til/pop/2016/pop\\_2016\\_2016-11-14\\_tie\\_001\\_fi.html](http://www.stat.fi/til/pop/2016/pop_2016_2016-11-14_tie_001_fi.html)]. (Luettu 15.3.2018.)
- SVT. (2017a). *Erityisopetus 2016*. Helsinki: Tilastokeskus. [[http://www.stat.fi/til/erop/2016/erop\\_2016\\_2017-06-13\\_tie\\_001\\_fi.html](http://www.stat.fi/til/erop/2016/erop_2016_2017-06-13_tie_001_fi.html)]. (Luettu 16.9.2017.)
- SVT. (2017b). *Koulutustilastot: Erityistä tukea saaneet peruskoulun oppilaat (luokat 1–10) oppiaineiden oppimäärien mukaan 11 suurimmassa kunnassa 2016*. Helsinki: Tilastokeskus.
- SVT. (2018). *Erityisopetus 2017*. Helsinki: Tilastokeskus. [[http://www.stat.fi/til/erop/2017/erop\\_2017\\_2018-06-11\\_tie\\_001\\_fi.htm](http://www.stat.fi/til/erop/2017/erop_2017_2018-06-11_tie_001_fi.htm)]. (Luettu 13.5.2019.)

- Thomas, G. (2004). Introduction: evidence and practice. Teoksessa G. Thomas & R. Pring (toim.) *Evidence Based Practice in Education*. Maidenhead: McGraw-Hill, 1–18.
- Thuneberg, H., Hautamäki, J., Ahtiainen, R., Lintuvuori, M., Vainikainen, M-P. & Hilasvuori, T. (2014). Conceptual change in adopting the nationwide special education strategy in Finland. *Journal of Educational Change* 15 (1), 37–56.
- Thuneberg, H. & Vainikainen, M-P. (2015). Uuden lain toteutuminen pedagogisten dokumenttien perusteella. Teoksessa M. Jahnukainen, E. Kontu, H. Thuneberg & M-P. Vainikainen (toim.) *Erityisopetuksesta oppimisen ja koulunkäynnin tukeen*. Kasvatusalan tutkimuksia 67. Jyväskylä: Suomen kasvatustieteellinen seura, 135–162.
- Thuneberg, H., Vainikainen, M-P., Ahtiainen, R., Lintuvuori, M., Salo, K. & Hautamäki, J. (2013). Education is special for all – the Finnish support model. *Gemeinsam Leben* 21 (2), 67–78.
- Tilastokeskus. (1981). *Erityisopetusta saaneet oppilaat lukuvuonna 1979/80*. Tilastotiedotus KO 1981:7. Helsinki: Tilastokeskus.
- Tilastokeskus. (1982). *Peruskouluasteella erityisopetusta saaneet oppilaat lukuvuonna 1981/82*. Tilastotiedotus KO 1982:13. Helsinki: Tilastokeskus.
- Tilastokeskus. (1985a). *Erityisopetus lukuvuonna 1983/84*. Tilastotiedotus KO 1985: 4. Helsinki: Tilastokeskus.
- Tilastokeskus. (1985b). *Peruskoulut 1984*. Tilastotiedotus KO 1985:7. Helsinki: Tilastokeskus.
- Tilastokeskus. (1989). *Erityisopetus 1987/88*. Tilastotiedotus KO 1989:16. Helsinki: Tilastokeskus.
- Tilastokeskus. (1995). *Yleissivistävät oppilaitokset 1994*. Koulutus 1995:6. Helsinki: Tilastokeskus.
- Tilastokeskus. (1999). *Oppilaitostilastot 1999*. Koulutus 1999:6. Helsinki: Tilastokeskus.
- Tilastokeskus. (2000). *Oppilaitostilastot 2000*. Koulutus 2000:4. Helsinki: Tilastokeskus.
- Tilastokeskus. (2001). *Oppilaitostilastot 2001*. Koulutus 2001:4. Helsinki: Tilastokeskus.
- Tilastokeskus. (2003). *Oppilaitostilastot 2002*. Koulutus 2002:8. Helsinki: Tilastokeskus.
- Tilastokeskus. (2004). *Oppilaitostilastot 2003*. Koulutus 2003:5. Helsinki: Tilastokeskus.
- Tilastokeskus. (2005). *Oppilaitostilastot 2004*. Koulutus 2004:3. Helsinki: Tilastokeskus.
- Tilastokeskus. (2006). *Oppilaitostilastot 2005*. Koulutus 2005:3. Helsinki: Tilastokeskus.

- Tilastokeskus. (2007a). *Laatua tilastoissa. (2. uudistettu painos)*. Käsikirjoja 43. Helsinki: Tilastokeskus.
- Tilastokeskus. (2007b). *Oppilaitostilastot 2006*. Koulutus 2007. Helsinki: Tilastokeskus.
- Tilastokeskus. (2008). *Oppilaitostilastot 2007*. Koulutus 2008. Helsinki: Tilastokeskus.
- Tilastokeskus. (2017a). *Tiedonkeruu: Järjestäjä- ja oppilaitostason oppilaat ja opiskelijat*. Helsinki: Tilastokeskus. [<http://www.tilastokeskus.fi/keruu/jaop/index.html>]. (Luettu 16.9.2017.)
- Tilastokeskus. (2017b). *Tiedonkeruu: Järjestäjä- ja oppilaitostason oppilaat ja opiskelijat: Oppilaitostason oppilaat ja opiskelijat 2017 -lomake*. Helsinki: Tilastokeskus. [<http://www.tilastokeskus.fi/keruu/jaop/lomakkeet.html>]. (Luettu 16.9.2017.)
- Tilastokeskus. (2017c). *Tiedonkeruu: Järjestäjä- ja oppilaitostason oppilaat ja opiskelijat: Oppilaitostason oppilaat ja opiskelijat 2017 -lomakkeen ohjeet*. [[http://www.tilastokeskus.fi/keruu/jaop/files/oppilaitostason\\_ohjeet.pdf](http://www.tilastokeskus.fi/keruu/jaop/files/oppilaitostason_ohjeet.pdf)]. (Luettu 16.9.2017.)
- Tilastokeskus. (2018a). *Käsitteet. NUTS-aluejako*. [[http://www.stat.fi/meta/kas/nuts\\_aluejako.html](http://www.stat.fi/meta/kas/nuts_aluejako.html)]. (Luettu 24.3.2018.)
- Tilastokeskus. (2018b). *StatFin, koulutus, erityisopetus*. [[http://pxnet2.stat.fi/PXWeb/pxweb/fi/StatFin/StatFin\\_\\_kou\\_\\_erop/?tablelist=true](http://pxnet2.stat.fi/PXWeb/pxweb/fi/StatFin/StatFin__kou__erop/?tablelist=true)]. (Luettu 20.3.2018.)
- Tilastokeskus. (2018c). *Suomen virallinen tilasto*. [<http://www.stat.fi/meta/svt/index.html>]. (Luettu 13.3.2018.)
- Tilastokeskus. (2018d). *Tietosuoja*. [<https://www.stat.fi/meta/tietosuoja/index.html>]. (Luettu 20.3.2018.)
- Tilastokeskus. (2019a). *Laatukriteerit*. [<http://www.tilastokeskus.fi/meta/svt/svt-laatukriteerit.html>]. Päivitetty 8.2.2019. (Luettu 21.3.2019.)
- Tilastokeskus. (2019b). *Tilastolaitoksen historiaa*. [<https://www.stat.fi/org/tilastokeskus/historia.html>]. Päivitetty 11.7.2018. (Luettu 12.12.2018.)
- Tilastolaki 2004. 280/23.4.2004.
- Tuononen, M. (2011). EU:n koulutusindikaattorit ovat sekä mittareita että tavoitteita. *Hyvinvointikatsaus 3*. Helsinki: Tilastokeskus.
- Turun Sanomat. (11.12.2016). *Opettajat kritisoiivat opetuksen sulauttamista – mahdollinen syy Pisa-tulosten laskuun*. Paikalliset. [<http://www.ts.fi/uutiset/paikalliset/3126869/Opettajat+kritisoivat+opetuksen+sulauttamista++mahdollinen+syy+Pisatulosten+laskuun>]. (Luettu 17.12.2017.)
- Turun Sanomat. (9.2.2017). *Inklusio on kestävä kehitys*. Lukijoilta Joel Kivirauma. [<http://www.ts.fi/mielipiteet/lukijoilta/3389650/Inklusio+on+kestavaa+kehitysta>]. (Luettu 17.12.2017.)

- Tutkimuseettinen neuvottelukunta. (2012). *Hyvä tieteellinen käytäntö ja sen loukkausepäilyjen käsitteleminen Suomessa*. Tutkimuseettisen neuvottelukunnan ohje 2012. [[http://www.tenk.fi/sites/tenk.fi/files/HTK\\_ohje\\_2012.pdf](http://www.tenk.fi/sites/tenk.fi/files/HTK_ohje_2012.pdf)]. (Luettu 18.10.2018.)
- Tuunainen, K. & Ihatsu, M. (1996). Erityisopetuksen organisoinnin kehityslinjat Suomessa. Teoksessa H. Blom, R. Laukkanen, A. Lindström, U. Saresma & P. Virtanen (toim.) *Erityisopetuksen tila*. 2 painos. Arviointi 2/96. Helsinki: Opetushallitus, 7–24.
- Tuunainen, K. & Nevala, A. (1989). *Erityiskasvatuksen kehitys Suomessa*. Helsinki: Gaudeamus.
- UNESCO. (1975). *Special Education*. UNESCO: CES/AC. 23/23, Paris, June 1975.
- UOE manual. (2016). *UOE data collection on formal education*. Manual on concepts, definitions and classifications. Version of 27.7. 2016. CIRCABC-tietokanta. [<https://circabc.europa.eu>]. (Luettu 2.2.2017.)
- Van Damme, D. (2011). Researching evidence-based policy and practice developments in education – the contribution of OECD/CERI. Teoksessa R. Laukkanen (toim.) *Tiedosta käytännöksi – OECD tietoon perustuvan koulutuspolitiikan tukena*. Raportit ja selvitykset 2011:20. Helsinki: Opetushallitus, 14–23.
- Vantaan Sanomat. (15.11.2013). ”Lähikouluperiaate ei toimi käytännössä”. Paikalliset. [<https://www.vantaansanomat.fi/artikkeli/134299-opettajat-lahikouluperiaate-ei-toimi-kaytannossa>]. (Luettu 17.12.2017.)
- Vantaan Sanomat. (2.5.2017). *Erityisoppilaat opiskelevat harvoin omassa ryhmässään – Näin opetus sujuu Vantaalla*. Puheenaihe. [<https://www.vantaansanomat.fi/artikkeli/514111-erityisoppilaat-opiskelevat-harvoin-omassa-ryhmassaan-nain-opetus-sujuu-vantaalla>]. (Luettu 17.12.2017.)
- Vainikainen, M-P., Lintuvuori, M., Paananen, M., Eskelinen, M., Kirjavainen, T., Hienonen, N., Jahnukainen, M., Thuneberg, H., Asikainen, M., Suho-  
nen, E., Alijoki, A., Sajaniemi, N., Reunamo, J., Keskinen H-L. & Hotu-  
lainen, R. (2018). *Oppimisen tuki varhaislapsuudesta toisen asteen siirtymään: tasa-arvon toteutuminen ja kehittämistarpeet*. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja, 55/2018. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia.
- Vainikainen, M-P. & Rimpelä, A. (toim.) (2015). *Nuorten kehitysympäristö muutoksessa: Peruskoulujen oppimistulokset ja oppilaiden hyvinvointi eriytyvällä Helsingin seudulla*. Helsingin yliopisto. Opettajakoulutuslaitos. Tutkimuksia 363.
- Varjo, J. & Kauko, J. (2008). Indikaattoreiden aika: koulutusindikaattorit valtiollisena hankkeena Suomessa. *Kasvatus* 39 (3), 246–260.

- Vettenranta, J. (2015). Koulutuksellinen tasa-arvo Suomessa. Teoksessa J. Välijärvi & P. Kupari (toim.) *Millä eväillä osaaminen uuteen nousuun? PISA 2012 tutkimustuloksia*. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2015:6. Helsinki: Opetus- ja kulttuuriministeriö, 72–93.
- Vettenranta, J., Hiltunen, J., Nissinen, K., Puhakka, E. & Rautopuro, J. (2016). *Lapsuudesta eväät oppimiseen: Neljännen luokan oppilaiden matematiikan ja luonnontieteiden osaaminen*. Kansainvälinen TIMSS-tutkimus Suomessa. Jyväskylän yliopisto. Koulutuksen tutkimuslaitos.
- Vettenranta, J., Välijärvi, J., Ahonen, A., Hautamäki, J., Hiltunen, J., Leino, K., Lähteinen, S., Nissinen, K., Nissinen, V., Puhakka, E., Rautopuro, J. & Vainikainen, M-P. (2016). *Huipulla pudotuksesta huolimatta: PISA 15 ensituloksia*. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2016:41. Helsinki: Opetus- ja kulttuuriministeriö.
- Vipunen. (2018a). *Opetushallinnon tilastopalvelu: Erityinen tuki, Oppimäärien yksilöllistäminen*. [[https://vipunen.fi/fi-fi/\\_layouts/15/xlviewer.aspx?id=/fi-fi/Raportit/Erityisopetus%20-%20erityinen%20tuki%20-%20opetuksen%20yksil%C3%B6llist%C3%A4minen.xlsm](https://vipunen.fi/fi-fi/_layouts/15/xlviewer.aspx?id=/fi-fi/Raportit/Erityisopetus%20-%20erityinen%20tuki%20-%20opetuksen%20yksil%C3%B6llist%C3%A4minen.xlsm)]. (Luettu 20.3.2018.)
- Vipunen. (2018b). *Opetushallinnon tilastopalvelu: Indikaattorit*. [<https://vipunen.fi/fi-fi/yhteiset/Sivut/Indikaattorit.aspx>]. (Luettu 20.3.2018.)
- Virtanen, M. (2009). Tieto-ohjauksen kolme tasoa. Pääkirjoitus. *Yhteiskuntapolitiikka* 74 (5), 465–466.
- Virtanen, P. & Ratilainen, K. (1996). Erityisopetuksen järjestäminen peruskoulussa ja lukiossa lukuvuonna 1994–1995. Teoksessa H. Blom, R. Laukkanen, A. Lindström, U. Saresma & P. Virtanen (toim.) *Erityisopetuksen tila*. 2 painos. Arviointi 2/96. Helsinki: Opetushallitus, 53–64.
- VM. (2018). *Kunnan peruspalvelujen valtionosuus*. [<http://vm.fi/kunnan-peruspalvelujen-valtionosuus>]. (Luettu 20.4.2018.)
- VN. (2014). *Hallitus päätti vuoden 2015 talousarvioesityksestä*. Tiedote 345/2014. Päivitetty 28.8.2014 klo 20.35. [[http://valtioneuvosto.fi/artikkeli/-/asset\\_publisher/regeringen-enades-om-budgetpropositionen-for-2015](http://valtioneuvosto.fi/artikkeli/-/asset_publisher/regeringen-enades-om-budgetpropositionen-for-2015)]. (Luettu 31.10.2016.)
- VTV. (2013). *Tuloksellisuustarkastuskertomus: Erityisopetus perusopetuksessa*. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 8/2013. Helsinki: Valtiontalouden tarkastusvirasto.
- VTV. (2017). *Jälkiseurantaraportti: Tarkastuskertomus 8/2013 Erityisopetus perusopetuksessa*. Dnro 068/54/2010. Valtiontalouden tarkastusvirasto, 11.1.2017 Dnro 068/54/2010. [<https://www.vtv.fi/app/uploads/2018/05/29092032/jalkiseurantaraportti-erityisopetus-perusopetuksessa.pdf>]. (Luettu 10.12.2018.)
- Westfelt, L. & Estrada, F. (2005). International crime trends: sources of comparative crime data and post-war trends in Western Europe. Teoksessa J.

- W. E. Sheptycki & A. Wardak (toim.) *Transnational and comparative criminology*. London: GlassHouse, 19–48.
- World Health Organization & World Bank (2011). *World report on disability*. [[http://whqlibdoc.who.int/publications/2011/9789240685215\\_eng.pdf?ua=1](http://whqlibdoc.who.int/publications/2011/9789240685215_eng.pdf?ua=1)]. (Luettu 7.11.2018.)
- Yhdenvertaisuuslaki 30.12.2014/1325.
- Yin, R. K. (2003). *Case study research. Design and methods* (3. painos). Thousand Oaks: Sage.
- Yleissopimus vammaisten henkilöiden oikeuksista 26.5.2016/27.
- Young, P. (2005). The use of national crime statistics in comparative research; Ireland and Scotland compared. Teoksessa J. W. E. Sheptycki & A. Wardak (toim.) *Transnational and comparative criminology*. London: GlassHouse, 49–68.





**Kuvio 23.** Erityisopetuksen ja oppimisen ja koulunkäynnin tuen aikasarja (ei vertailukelpoinen) 1979–2016, täydentäen Lintuvuori 2010 pohjalta (Ahtiainen ym. 2012; Asetus opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta 806/1998; Blom ym. 1996, 591; Happonen 1998, 108–109; 113–114; Ikonen & Virtanen 2007, 55–56; Jahnukainen 2003, 501–505; 2006a, 123–125; Kivirauma 1989, 2015; KM 1970a, 1970b, 1971; Kouluhallitus 1986, 1987a, 1987b, 1987c; Laki koulujärjestelmän perusteista 467/1968; Laki kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta 1704/2009; Laki kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain muuttamisesta 676/2014; Laki opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta 705/1992, 635/1998, 1705/2009; Laki opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta 1486/2016; Laki peruskoululain muuttamisesta 1368/1996; Laki perusopetuslain muuttamisesta 642/2010; Lintuvuori 2010; OPH 1994, 2004, 2011, 2014; OPM 2007a; Osatutkimukset I–III; Pernu 1996, 32; Peruskouluasetus 443/1970; Peruskouluasetus 718/1984; Peruskoululaki 476/1983; Perusopetusasetus 852/1998; Perusopetuslaki 628/1998; Rautanen 2009a, 2010, 2014; Ruuhijärvi & Toivonen 1985, 48–51; 196–197; 222; Saloviita 2006, 332; Suurten kuntien raportti 2006, 9; SVT 2004, 2005, 2006a, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013a, 2014, 2015, 2016a, 2017a; Tilastokeskus 1981, 1982, 1985a, 1989, 1995, 1999, 2000, 2001, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007b, 2008; 2017c; Virtanen 2001, 55–56, 59; Virtanen & Ratilainen 1996.)

## Liite 2

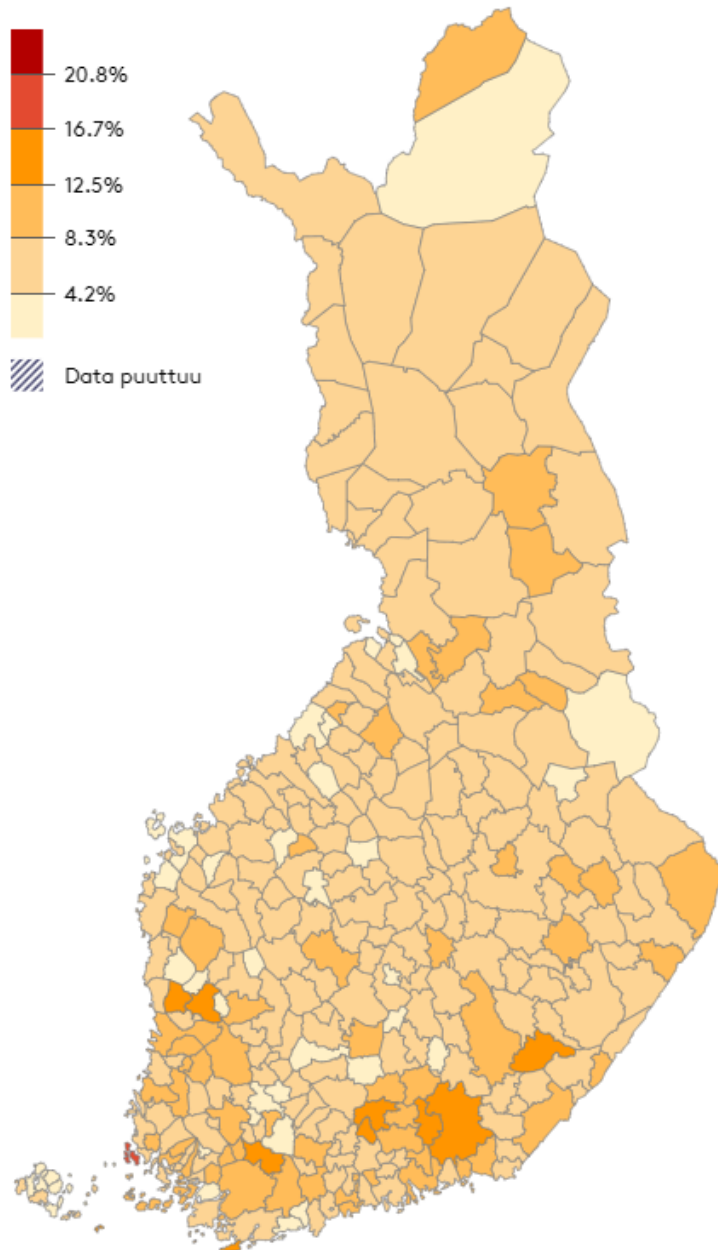
**Taulukko 9.** Yhdentoista suurimman kunnan osa-aikaista erityisopetusta saaneiden oppilaiden osuus kunnan perusopetuksen oppilasmäärästä lukuvuonna 2015–2016 (SVT 2017a)

Kunta	%
Helsinki	22,8
Espoo	21,8
Oulu	20,9
Vantaa	28,3
Tampere	22,0
Turku	21,6
Jyväskylä	19,9
Lahti	20,9
Kuopio	25,3
Kouvola	26,7
Pori	18,0

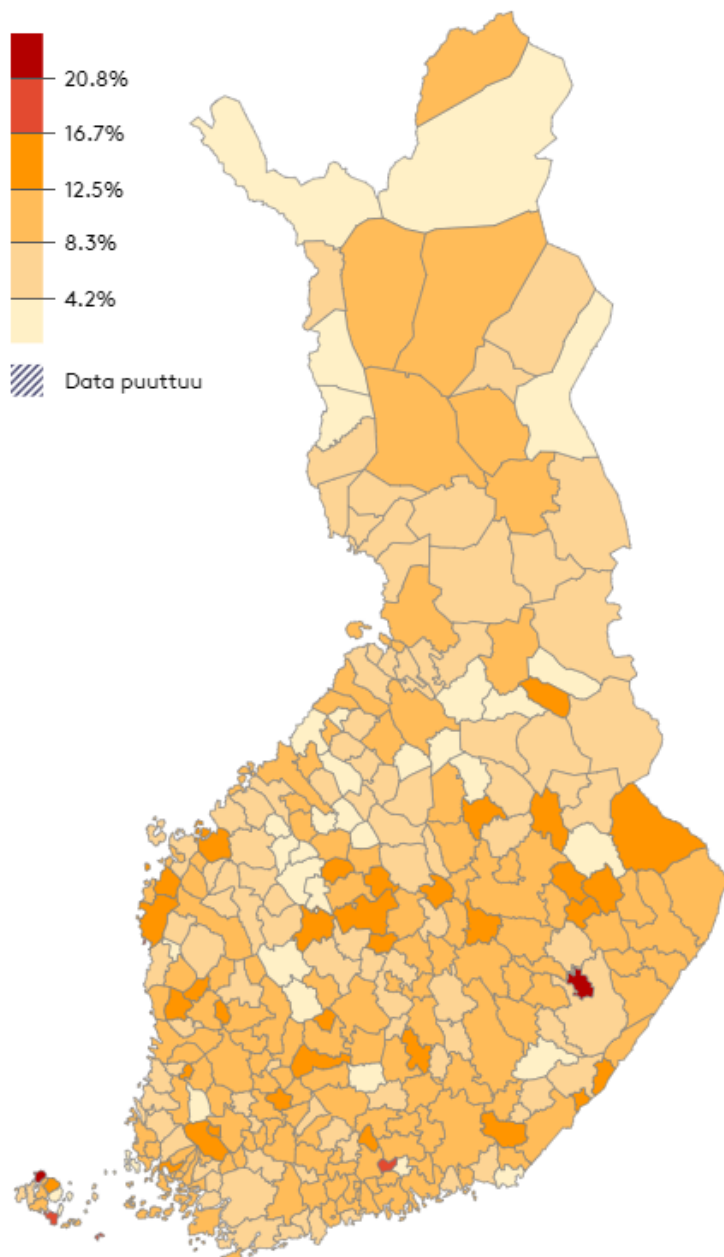
Liite 3

OSUUS

2016

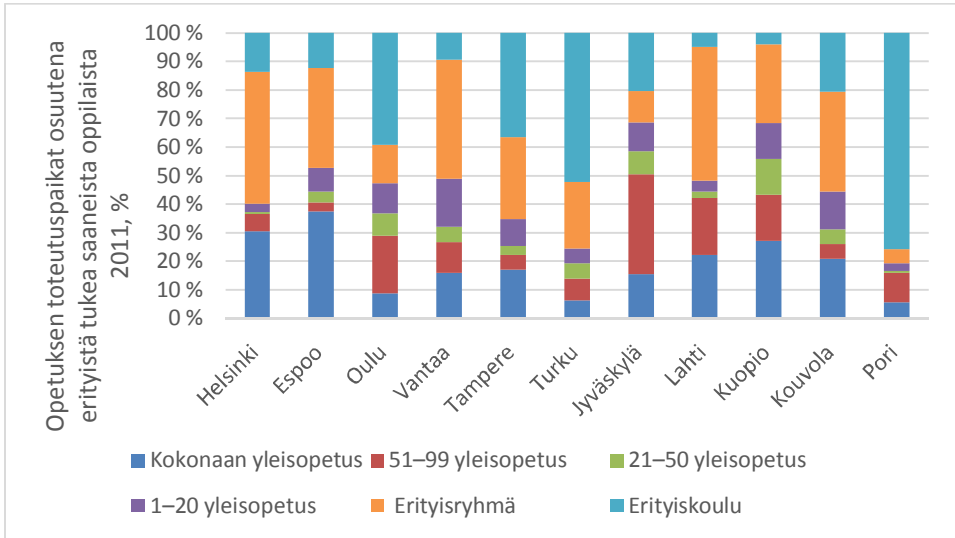


**Kuvio 24.** Erityistä tukea saaneet oppilaat kunnittaisina osuuksina kunnan perusopetuksen oppilasmäärästä 2016 (Kuva: Me-säätiö 2018a)

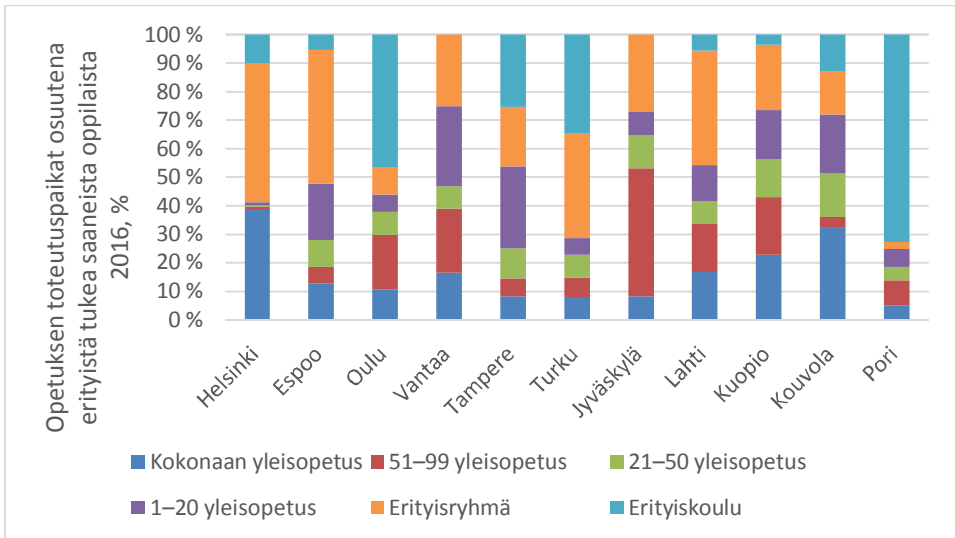


**Kuvio 25.** Tehostettua tukea saaneet oppilaat kunnittaisina osuuksina kunnan perusopetuksen oppilasmäärästä 2016 (Kuva: Me-säätiö 2018b)

Liite 5



**Kuvio 26.** Yhdenoista suurimman kunnan opetuksen toteutuspaikat suhteessa kunnan erityistä tukea saaneiden oppilaiden määrään nähden vuonna 2011 (SVT 2012)



**Kuvio 27.** Yhdenoista suurimman kunnan opetuksen toteutuspaikat suhteessa kunnan erityistä tukea saaneiden oppilaiden määrään nähden vuonna 2016 (SVT 2017a)

## Liite 6

**Taulukko 10.** Nykyinen tilasto, KOSKI-tietovaranto sekä tilastoinnin ja tutkimuksen tulevat mahdollisuudet (OPH 2017b, 2017c, 2019c; SVT 2017a)

	Tilaston nykytila	KOSKI	Mahdollinen tilasto (KOSKI-perustaisena)	Rekisterin mahdollisuudet
Aineisto	Valtakunnalliseen tiedonkeruuseen perustuva kokonaisaineisto  Vain yhteenlasketut määrät tuen saajista kouluittain  Ahvenanmaa mukana tilastoinnissa	Oppilas pohjainen hallinnollinen rekisteri  Ahvenanmaan tiedot eivät sisälly rekisteriin	Tilastoinnin tietolähteenä oppilas pohjainen rekisteri  Mahdollinen alipeitto tiedoissa, joita ei teknisesti ole voitu määrittellä tiedonantajille pakollisiksi  Ahvenanmaan tiedot eivät sisälly rekisteriin	Tutkimuksen tietolähteenä oppilas pohjainen rekisteri  Mahdollinen alipeitto tiedoissa, joita ei teknisesti ole voitu määrittellä tiedonantajille pakollisiksi  Ahvenanmaan tiedot eivät sisälly rekisteriin
Ominaisuudet	Tiedonkeruuta ohjaavat laajat laatu-kriteerit ja aineiston tilastolliset tarkastukset	Tietojen rekisteröinnin seurannasta vastaa Opetushallitus	Yhdisteltävyys rekisterin sisällä, sekä muiden rekisterien välillä  Osin tarkempaa tilastotietoa	Mahdollisuus yhdistää tietoja rekisterin sisällä sekä laajasti muihin henkilö pohjaisiin rekistereihin
Yleinen tuki	Ei varsinaista tilastointia  Osa-aikaisen osuus laskettavissa, tukiopetusta ei tilastoida	Oppilaan saamat laissa säädetyt tukimuodot 1 Osa-aikainen erityisopetus 2 Tukiopetus 3 Avustajapalvelut 4 Tulkitsemispalvelut 5 Erityiset apuvälineet	Yleisen tuen osana annettu osa-aikainen erityisopetus ja tukiopetus  Sukupuolen ja vuosiluokkien mukaan eritellyt luvut  Mahdollisuus myös muiden laissa säädettyjen tukimuotojen tilastointiin	Laissa säädettyjen tukimuotojen seuranta eri ominaisuuksien mukaan ristiin (esim. koulun koko) ja alueelliset analyysit ym.
Lakiin kirjatut tukimuodot tehostetun ja erityisen tuen tasoilla	Tuen asiakirjoihin kirjatut tukimuodot: 1. Osa-aikainen erityisopetus 2. Tukiopetus 3. Avustaja- ja/tai tulkitsemispalvelut 4. Muut kuin edellä mainitut tukimuodot	Oppilaan saamat laissa säädetyt tukimuodot: 1 Osa-aikainen erityisopetus 2 Tukiopetus 3 Avustajapalvelut 4 Tulkitsemispalvelut 5 Erityiset apuvälineet	Erilliset tehostetun ja erityisen tuen tilastoinnit laissa säädettyjen tukimuotojen mukaisena  Sukupuolen ja vuosiluokkien mukaan eritellyt luvut	Laissa säädettyjen tukimuotojen seuranta eri ominaisuuksien mukaan ristiin (esim. tuen toteutuspaikka, koulun koko jne.), alueelliset analyysit ym.

Osa-aikainen erityisopetus	Osa-aikaista erityisopetusta saaneiden määrä tarkautuvasti: "[edellisen lukuvuoden] aikana saaneet esi-, perus- ja lisäopetuksen oppilaat, jotka olivat peruskoulunne kirjoilla [tämän syksyn tilastointipäivänä]"  Ei mahdollisuutta sukupuolen tai vuosiluokkien mukaiseen tilastointiin	Kaikkien osa-aikaista erityisopetusta saaneiden oppilaiden osalta tietueen: Oppilaan saamat laissa säädetyt tukimuodot (osa-aikainen erityisopetus) mukainen tilastointi (kuvattu edellä)	Osa-aikaisen erityisopetuksen kokonaismäärä, mahdollisuus sukupuolen ja vuosiluokkien mukaiseen tilastointiin ja erittelyyn tuen eri tasoille	Osa-aikaisen erityisopetuksen tarjonnan tarkemmat analyysit tuen eri tasojen, koulukoon, alueiden jne. relevanttien muuttujien mukaan
Tehostettu tuki	Oppilaiden määrä, joilla tehostetun tuen oppimissuunnitelma tilastointipäivänä  Vuosiluokittain ja sukupuolittain	Tehostetun tuen päätökset alkamis- ja päättymispäivämääräperäisinä	Vastaavasti kuin nykyisessäkin tilastoinnissa  Mahdollisuus myös laajempaan tilastointiin	Mahdollisuus esim. tehostetun tuen jaksojen pituuden, kotiluokan koon, tuettujen oppilaiden osuuden ym. mukaiseen tutkimukseen
Eritynen tuki	Oppilaiden määrä, joilla erityisen tuen päätös tilastointipäivänä  Vuosiluokittain ja sukupuolittain  <i>"Rahoituksen laskennassa käytetty tieto"</i>	Erityisen tuen päätökset alkamis- ja päättymispäiväviin  <i>"Rahoituksen laskennassa käytettävä tieto"</i>	Vastaavasti kuin nykyisessäkin tilastoinnissa  Mahdollisuus myös laajempaan tilastointiin	Mahdollisuus esim. erityisen tuen jaksojen pituuden, kotiluokan koon, tuettujen oppilaiden osuuden ym. mukaiseen tutkimukseen
Erityisen tuen toteutuspaikka	Erityisen tuen toteutuspaikka: 1. Opetus kokonaan erityisryhmässä tai -luokassa 2. Opetuksesta 1–20 % yleisopetuksen ryhmässä 3. Opetuksesta 21–50 % yleisopetuksen ryhmässä 4. Opetuksesta 51–99 % yleisopetuksen ryhmässä 5. Opetus kokonaan yleisopetuksen ryhmässä  <i>Tieto erityiskoulusta tulee toisesta tilastotaulusta</i>	Eritisopetuksen toteutuspaikka: 1 Opetus on kokonaan erityisryhmissä tai -luokassa 2 Opetuksesta 1–19 % on yleisopetuksen ryhmässä 3 Opetuksesta 20–49 % on yleisopetuksen ryhmässä 4 Opetuksesta 50–79 % on yleisopetuksen ryhmässä 5 Opetuksesta 80–100 % on yleisopetuksen ryhmässä	Uusien luokituksen mukainen tilastointi tuen toteutuspaikasta erityistä tukea saaneilla oppilailla  Mahdollisuus myös tilastointiin esim. saadun tuen, opetusjärjestelyiden ja toteutuspaikan näkökulmasta  <i>Tieto erityiskoulusta tulee toisesta tietueesta</i>	Rekisterin yksi mahdollinen luokitus huomioiden myös ylikansalliset tiedontarpeet: 1. Opetus kokonaan erityisryhmässä tai -luokassa 2. Opetuksesta 1–20 % yleisopetuksen ryhmässä 3. Opetuksesta 21–50 % yleisopetuksen ryhmässä 4. Opetuksesta 51–79 % yleisopetuksen ryhmässä 5. Opetuksesta 80–99 % yleisopetuksen ryhmässä 6. Opetus kokonaan yleisopetuksen ryhmässä  <i>Tieto erityiskoulusta tulee toisesta tietueesta</i>

<i>Tehostetun tuen toteutuspaikka</i>				Vastaava luokitus kuin erityisessä tuessa, mutta käänteisenä painottaen yleisopetusta ensisijaisena (opetus kokonaan yleisopetuksen ryhmässä, opetuksesta 1–20 % yleisopetuksen ulkopuolella jne.)
				Seurantaa tuen toteutuspaikasta myös tehostetun tuen tasolle
Oppimäärien yksilöllistämisen	<p>Tilastoluokat, erityistä tukea saavat oppilaat:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Kaikkien aineiden oppimäärät opetetaan yleisen oppimäärän mukaan</li> <li>2. Yhden oppiaineen oppimäärä on yksilöllistetty</li> <li>3. Kahden-kolmen oppiaineen oppimäärä on yksilöllistetty</li> <li>4. Vähintään neljän oppiaineen oppimäärä on yksilöllistetty</li> <li>5. Oppilas opiskelee toiminta-alueittain</li> </ol> <p>Mahdollisuus vuosiluokkien 1–6 ja 7–9, 10 mukaiseen erittelyyn</p>	<p>Tieto siitä, onko oppiaineen oppimäärä yksilöllistetty (kyllä/ei -tietona).</p> <p>Eri tietueesta: Oppilas opiskelee toiminta-alueittain (kyllä/ei -tietona)</p>	<p>Tilastoluokat, erityistä tukea saavat oppilaat:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Kaikkien aineiden oppimäärät opetetaan yleisen oppimäärän mukaan</li> <li>2. Yhden oppiaineen oppimäärä on yksilöllistetty</li> <li>3. Kahden-kolmen oppiaineen oppimäärä on yksilöllistetty</li> <li>4. Vähintään neljän oppiaineen oppimäärä on yksilöllistetty</li> <li>5. Oppilas opiskelee toiminta-alueittain</li> </ol> <p>Mahdollisuus vuosiluokittaiseen ja sukupuolen mukaiseen tilastointiin sekä yksilöllistettyjen oppiaineiden tilastointiin</p>	<p>Rekisteripohjaisuus mahdollistaa niin sanottujen tähtiarvosanojen erottamisen jatkossa myös yhteisvalinnassa</p> <p>Mahdollisuus verrata ristiin esimerkiksi tuen toteutuspaikan, lakiin kirjattujen tukimuotojen, luokan ja koulun koon, sukupuolen ym. kanssa</p> <p>Mahdollisuus yksilöllistettyjen oppiaineiden tarkempaan tutkimiseen eri muuttujien suhteen ja esimerkiksi alueellisesti</p> <p>Mahdollisuus myös verrata esimerkiksi yleisopetuksen oppimäärän mukaisten oppiaineiden arvosanoihin</p>